

Politiknetzwerke in der städtischen Drogenpolitik von Bern, Chur, St. Gallen und Zürich

Abhandlung
zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der Universität Zürich

vorgelegt von
Uwe Serdült

aus
Köniz BE

Angenommen auf Antrag von Herrn Prof. Dr.

Ulrich Klöti

Zürich, Herbst 2000

"Individual scholars have a responsibility, not to provide a permanent and enduring truth, but to do a good job at laying out the facts and a plausible interpretation, and then listening to what others have to say."

Robert Putnam, ECPR News, 11 (2), 2000.

"[...] social scientists tend to advance their careers by including causal factors in the armoury of the discipline, rather than eliminating presumed causes that really do not work. In almost any case-study, we find (no surprise) that the presumed independent variable does indeed have some relationship with the presumed dependent variable. That inclusiveness may help academic careers, but it may actually slow scientific progress!"

B. Guy Peters, 1998, Comparative Politics, 163.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Einleitung	1
1.1. Relevanz des Themas, Entdeckungs- und Verwertungszusammenhang	2
1.2. Fragestellung	4
1.3. Vorverständnis und Definitionen	5
1.3.1. Staatsbegriff	5
1.3.2. Gesellschaftsbegriff und Intermediäre Organisationen	9
1.3.3. Politikbegriff und Drogenpolitik	12
1.4. Forschungsstand Drogenpolitik Schweiz	16
1.5. Aufbau der Studie	20
1.5.1. Vergleichsanlage	22
1.5.2. Falldefinition	24
1.5.3. Fallauswahl	24
1.6. Zusammenfassung	26
2. Einführung in die schweizerische Drogenpolitik	28
2.1. Rechtliche Grundlagen	28
2.1.1. Betäubungsmittelgesetzgebung vor 1951	29
2.1.2. Betäubungsmittelgesetzgebung von 1951 bis 1975	29
2.1.3. Betäubungsmittelgesetzgebung nach der Revision von 1975	30
2.1.4. Anstehende Revision der Betäubungsmittelgesetzgebung	30
2.2. Wichtige staatliche Institutionen	32
2.2.1. Bundesrat	32
2.2.2. Parlament	35
2.2.3. Bundesgericht	38
2.2.3.1. Bundesgerichtsentscheide vor der Revision von 1975	39
2.2.3.2. Bundesgerichtsentscheide nach der Revision von 1975	40
2.2.4. Verwaltung	40
2.2.5. Die nationalen Drogenberichte	42
2.2.5.1. Berichte der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission	43
2.2.5.2. Die Jahresberichte der Kantone	45
2.2.5.3. Die Methadonberichte	46
2.2.5.4. Die Spritzenabgabeberichte	47
2.3. Zusammenfassung	49

3.	Theorie	50
3.1.	Lowi's Power Arenas und Policy-Typen	50
3.1.1.	Power Arenas	50
3.1.2.	Policy-Typen	52
3.1.2.1.	Distributive Massnahmen	53
3.1.2.2.	Regulative Massnahmen	54
3.1.2.3.	Redistributive Massnahmen	54
3.1.2.4.	Konstitutive Massnahmen	55
3.1.2.5.	Sozial-regulative Massnahmen	55
3.1.2.6.	Symbolische Massnahmen	58
3.2.	Netzwerke im Bereich der Politikwissenschaft	61
3.2.1.	Terminologische Vorabklärungen	61
3.2.2.	Netzwerke als Bestandteil von Staatstheorien	62
3.2.3.	Politiknetzwerke	64
3.3.	Hypothesen	72
3.4.	Operationalisierungen	74
3.4.1.	Abhängige Variablen	74
3.4.2.	Unabhängige Variablen	74
3.4.2.1.	Grösse der Stadt und des Kantons	75
3.4.2.2.	Grösse der Drogenszene	75
3.4.2.3.	Verwaltungsstrukturen	76
3.4.2.4.	Parteienstruktur	76
3.4.2.5.	Policy-Typen	77
3.5.	Zusammenfassung	84
4.	Methode und Datenerhebung	86
4.1.	Soziale Netzwerkanalyse	86
4.2.	Ausgewählte Masse und Verfahren der Sozialen Netzwerkanalyse	87
4.2.1.	Dichte und Zentralität	87
4.2.2.	Clusteranalyse, MDS und Blockmodelle	88
4.3.	Elemente eines Netzwerkdesigns	91
4.3.1.	Einheiten	91
4.3.2.	Beziehungen	92
4.3.3.	Abgrenzung	92

4.4.	Ermittlung von Macht und Einfluss in Politiknetzwerken	93
4.5.	Datenerhebung der Politiknetzwerke	96
4.5.1.	Datenerhebung für den Fall Zürich (1995)	97
4.5.2.	Datenerhebung für die Fälle Bern, Chur und St. Gallen (1997)	100
4.5.3.	Abgrenzung für den Fall Zürich	101
4.5.4.	Abgrenzung für den Fall Bern	104
4.5.5.	Abgrenzung für den Fall Chur	105
4.5.6.	Abgrenzung für den Fall St. Gallen	105
4.6.	Datenerhebung drogenpolitische Massnahmen	106
4.7.	Zusammenfassung	108
5.	Lokale Drogenpolitik und drogenpolitische Massnahmen	109
5.1.	Der Fall Zürich	109
5.1.1.	Drogenpolitik in der Stadt und im Kanton Zürich vor 1964	109
5.1.2.	Die „bewegte“ Zeit um 1968	109
5.1.2.1.	Erste Massnahmen des Kantons - Zurückhaltung bei der Stadt	110
5.1.3.	Von der Rezession in die Hochkonjunktur (1971-1986)	110
5.1.3.1.	Heroin und offene Szenen	111
5.1.3.2.	Widerstände beim Kanton	111
5.1.3.3.	Die Stadt übernimmt das Zepter	112
5.1.4.	Zwischen Gesundheits- und Asylpolitik (1987-95)	113
5.1.4.1.	Eskalation auf dem Platzspitz	113
5.1.4.2.	Die Folgen der Platzspitzräumung	114
5.1.4.3.	Dezentralisierung der Drogenhilfe	115
5.1.4.4.	Niederschwellige Angebote in der Stadt Zürich	115
5.1.4.5.	Kurskorrektur bei der Stadt	116
5.2.	Drogenpolitische Massnahmen in Zürich von 1965 bis 1993	118
5.2.1.	Drogenpolitische Massnahmen in der Stadt Zürich	118
5.2.2.	Drogenpolitische Massnahmen im Kanton Zürich	120
5.3.	Der Fall Bern	123
5.4.	Der Fall Chur	125
5.5.	Der Fall St. Gallen	127
5.6.	Periodisierung	129
5.7.	Zusammenfassung	133

6.	Politiknetzwerke	134
6.1.	Resultate der Organisationsbefragung	134
6.2.	Einflussreputation im Politiknetzwerk	136
6.3.	Strukturelle Merkmale der Politiknetzwerke	144
6.3.1.	Dichte und Zentralitäten	144
6.3.2.	Bildung von Cliques mittels hierarchischer Clusteranalyse	146
6.3.3.	Blockmodell für das Politiknetzwerk Bern	148
6.3.4.	Blockmodell für das Politiknetzwerk Chur	149
6.3.5.	Blockmodell für das Politiknetzwerk St. Gallen	151
6.3.6.	Blockmodell für das Politiknetzwerk Zürich	153
6.4.	Zusammenfassung	155
7.	Entscheidungsnetzwerke	157
7.1.	Übersicht und Anzahl beteiligte Organisationen	157
7.2.	Auswertung nach Organisationsaktivitäten	159
7.3.	Einflussreputation im Entscheidungsnetzwerk	164
7.4.	Strukturelle Merkmale in den Entscheidungsnetzwerken	169
7.4.1.	Dichte und Zentralitäten	169
7.4.2.	Blockmodelle für die Entscheidungsnetzwerke Bern	171
7.4.3.	Blockmodelle für die Entscheidungsnetzwerke Chur	173
7.4.4.	Blockmodelle für die Entscheidungsnetzwerke St. Gallen	175
7.4.5.	Blockmodelle für die Entscheidungsnetzwerke Zürich	177
7.5.	Zusammenfassung	179
8.	Vergleich und Schlussfolgerungen	180
9.	Bibliographie	185

10.	Anhang	204
	Anhang 1: Indexkonstruktion „Drogenpolitische Vorstösse“	205
	Anhang 2: Drogenpolitische Massnahmen Stadt und Kanton Zürich	208
	Anhang 3: Fragebogen für den Fall Zürich	221
	Anhang 4: Berechnung der Rangdifferenzen	237
	Anhang 5: Einflussreputation in den Politiknetzwerken	240
	Anhang 6: Akteur-Koalitionen im Politiknetzwerk	245
	Anhang 7: Netzwerkdatensätze	249
	Anhang 8: Hierarchische Clusteranalyse und MDS	260

1. Einleitung

Wie die Reformdiskussionen um Verfassung, Regierung, Parlament, Bundesgericht sowie die helvetischen Institutionen wie Neutralität und direkte Demokratie zeigen, hat das politische System der Schweiz zunehmend Mühe, mit den gestiegenen Anforderungen an den Staat in einem wirtschaftlich und aussenpolitisch mehr Risikobereitschaft (Beck 1991) abverlangenden Umfeld zurecht zu kommen (Borner 1990; Germann 1994). Das politische System scheint in gewissen oder - je nach Standpunkt - in immer mehr Fragen nicht die nötige Problemlösungskapazität aufzuweisen. Der Faktor Zeit wird immer wichtiger. Doch gerade das Vorhandensein von genügend Zeit ist für das schweizerische politische System mit seinen informationsintensiven Instrumenten wie Abstimmungen, Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren unabdingbar. Hingegen ist auch nicht zu leugnen, dass der Staat aufgrund gewachsener Aufgaben und gleichzeitiger Finanzknappheit darauf angewiesen ist, Leistungen direkt oder indirekt mit Hilfe von privaten und gemeinnützigen Organisationen zu planen und umzusetzen. Eine legitime Umsetzung, die dem Ziel der beschlossenen Massnahme noch entspricht, ist jedoch entweder von einem breiten Konsens oder einer eindeutigen politischen Mehrheit abhängig. Zu diesem Zweck wiederum sind die oben kritisierten, zeitaufwändigen Anstrengungen um eine verbesserte Koordination, Harmonisierung und Legitimation (Habermas 1987) während der Phasen der Politikformulierung und der Entscheidungsfindung Voraussetzung. Die Wichtigkeit dieser Kriterien von Effizienz zuwiderlaufenden, auf Kommunikation ausgerichteten Tätigkeiten kann an der gestiegenen Zahl von Volksbegehren und der Zunahme von breit gestreuten Vernehmlassungsverfahren empirisch abgelesen werden. In diesem Dilemma von gestiegenen Informationskosten und erhöhtem Bedarf an Kommunikation kommt dem politischen *Aushandlungsprozess* und den sich bildenden *Verhandlungsstrukturen*, welche zu konstruktiven und auch durchsetzbaren Massnahmen führen sollen, grösste Bedeutung zu.

Das Hauptthema dieser Dissertation soll denn auch die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in der *Phase der Politikformulierung* sein. Obwohl es sich bei der *Drogenpolitik* als untersuchtem Politikbereich um ein gewichtiges gesellschaftliches Problem handelt, soll es in erster Linie darum gehen, mit Hilfe von erprobten und neueren Konzepten der politikwissenschaftlichen Forschung theoretische Überle-

gungen einem empirischen Test zu unterziehen. So enttäuschend es für mit der Drogenproblematik befasste Praktiker klingen mag: Der Politikbereich an und für sich ist in dieser Dissertation sekundär. Die selbe Untersuchung könnte auch für Bildungs- oder Steuerpolitik durchgeführt werden. Es gibt jedoch auch vom politikwissenschaftlichen Standpunkt her durchaus valable Gründe, sich gerade mit der schweizerischen Drogenpolitik zu beschäftigen (siehe Kapitel 1.1.).

Von den verwendeten Ansätzen her reiht sich diese Arbeit in die Tradition der vergleichenden Policy-Forschung ein. Angelehnt an die Definition¹ von Heidenheimer, Heclo und Adams versuche ich anhand der lokalen Drogenpolitik in der Schweiz zu ergründen, ob sich während eines politischen Entscheidungsfindungsprozesses gewisse Regelmässigkeiten in den Akteurstrukturen auffinden und eventuell erklären lassen. Ich konzentriere mich also auf das Zustandekommen von Politik im Spannungsfeld von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren. Zu diesem Zweck ist es nötig, etwas darüber in Erfahrung zu bringen, was innerhalb und an den Rändern des Staates vorgeht (Heidenheimer et al. 1990: 3).

1.1. Relevanz des Themas, Entdeckungs- und Verwertungszusammenhang

Bedeutsame Forschung sollte zwei Kriterien erfüllen. *Erstens* sollten das Thema und die Fragestellung für die reale Welt eine gewisse Bedeutung haben. *Zweitens* sollte die Forschung sich auf die wissenschaftliche Diskussion beziehen (King et al. 1994: 15).

Das Thema «Drogenpolitik» habe ich nicht zuletzt deshalb aufgegriffen, weil ich der Meinung bin, dass sich zumindest ein Teil der politikwissenschaftlichen Forschung mit akuten, gesellschaftlichen Problemen befassen sollte. Politikwissenschaft ist so verstanden ein Mittel zur Reflexion und Emanzipation der Gesellschaft. Dieser problemzentrierte Ansatz hat den Vorteil, dass die Relevanz des angegangenen Themas unmittelbar einzuleuchten vermag und die Legitimation ausserhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft leichter fällt. Der Nachteil besteht darin, dass einerseits die notwendige Distanz zum aktuellen Geschehen schwerer herzustellen ist als sonst, und dass andererseits die Resultate der Arbeit zu stark an die Singularität und die Konjunktur des angesprochenen Themas gebunden sein können.

¹ „Comparative public policy is the study of how, why, and to what effect different governments pursue particular courses of action or inaction“ (Heidenheimer et al. 1990: 3).

Die Beschäftigung mit der Drogenproblematik ist für die Politikwissenschaft aus praktischen Gründen und in theoretischer Hinsicht auch deshalb sinnvoll, weil derart stark umstrittenen Themen die Mächtigkeit innewohnt, auf regionaler und unter Umständen sogar auf nationaler Ebene neue Polarisierungen zu schaffen (Tatalovich/Daynes 1988) und das gegenseitige Vertrauen zwischen Bürgern und Politikern, aber auch zwischen den Parteien, auf lange Sicht massiv zu beeinträchtigen (positiv oder negativ). Auch wenn es für das politische System in der Schweiz immer noch den Ausweg gibt, eine Entscheidung per Volksabstimmung herbeizuführen, sind die Auswirkungen eines wechselseitigen Vertrauensverlustes destabilisierend und für einen Bundesstaat als Ganzes zumindest problematisch. Ferner ist nach einer erfolgten, eventuell knapp ausgegangenen Volksabstimmung das Thema nicht immer zur Zufriedenheit einer Majorität von Kantonen, Städten oder Bevölkerungsteilen gelöst. Gerade bei Abstimmungen über eine zukünftige Drogenpolitik ist zu erwarten, dass die knapp unterlegene Seite nicht resignieren wird. Konflikte in der Drogenfrage werden Politiker, Beamte, soziale Organisationen sowie Bürgerinnen und Bürger auch noch in Zukunft beschäftigen.

Theoretisch finde ich es interessant, in einem stark föderalistischen Bundesstaat wie der Schweiz, die vorwiegend in den achtziger Jahren aufgekommene Neokorporatismus-Debatte anhand empirisch-vergleichender Studien weiterzuführen. Im Lichte weiterer, älterer Erklärungsmodelle für die Interessenvermittlung bei Entscheidungsfindungsprozessen, wie etwa Korporatismus, Pluralismus oder Klientelismus, kann untersucht werden, ob sie sich auch für in der Öffentlichkeit stark polarisierende, moralisch kontroverse Themen nachweisen lassen. Denn allzu oft müssen diese Theorien, die meist ganz konkret anhand von Finanz-, Industrieförderungs- oder Arbeitsmarktpolitik - generell im wirtschaftlichen Sektor - entwickelt wurden, dazu herhalten, das politische Entscheidungssystem eines ganzen Landes zu etikettieren. Bisher blieb es aber offen, ob diese Typisierungen auf alle Politikbereiche übertragen werden können, oder ob je nach Politikfeld Unterschiede bestehen. Auf nationalem Niveau festgestellte neokorporatistische Entscheidungsfindungsformen müssen sich zudem auch nicht gezwungenermassen auf kantonaler Ebene reproduzieren. Um zu einem differenzierteren Bild zu kommen, sollten von der Politikwissenschaft vermehrt von der Forschung eher vernachlässigte Politikbereiche in die Fragestellung nach der Struktur des Entscheidungsfindungsprozesses miteinbezogen werden. Die Dro-

genpolitik ist meiner Ansicht und meinem Wissen entsprechend zumindest in der Schweiz ein eher vernachlässigter Forschungsbereich.

Die Resultate der vorliegenden Dissertation können potentiell sowohl einer praktischen als auch einer akademischen Umsetzung förderlich sein. In einem praktischen Sinne stellen die Resultate einen Beitrag zur Diskussion und einen Versuch der Versachlichung dar. Da die einzelnen Teile der Untersuchung den interessierten Behörden und befragten Organisationen auf Wunsch zugänglich gemacht werden kann, führt die Lektüre im besten Fall zu einem Abbau von Vorurteilen. Die Studie kann einem Akteur im Bereich der Drogenpolitik als brauchbar erscheinen, weil ihm nach erfolgter Lektüre eventuell klar geworden ist, welche Position in der politischen Arena er gegenüber seinen Gesprächspartnern, Konkurrenten oder Mitstreitern einnimmt.

1.2. Fragestellung

Das Hauptanliegen dieser Arbeit ist es, Akteursstrukturen während der Phase der Politikformulierung zu beschreiben und zu erklären. Es soll also nicht um die *Inhalte* selbst, die *Implementation* oder *Evaluation* von Massnahmen innerhalb eines Politikbereichs gehen, sondern darum, wie ein kommunales oder regionales Politiksystem in einem von Politikverflechtung geprägten Bundesstaat Entscheidungen im Bereich der Drogenproblematik trifft. Von besonderem Interesse sind sich über die Zeit herausbildende Politik- und Entscheidungsnetzwerke, die für das Zustandekommen von Entscheiden über drogenpolitische Programme und Massnahmen in einem kausalen Zusammenhang stehen.

Die vier Hauptfragenkomplexe für die zu untersuchenden Fälle lauten:

- 1) Gestaltet ein Politikbereich eine ihm eigene sektorale, charakteristische Akteurskonstellation, die unter ähnlichen institutionellen Bedingungen über mehrere Fälle hinweg gleich oder zumindest sehr ähnlich ausgestaltet ist?
- 2) Welche Typen von Akteuren lassen sich innerhalb des selben Politikbereichs ausmachen? Welche Akteure üben am meisten Einfluss aus?
- 3) Besteht in der Phase der Politikformulierung ein Zusammenhang zwischen dem Typ einer vor dem Entscheid stehender Massnahme und den vorgefundenen Akteursstrukturen?

4) Für den geplanten Vergleich zwischen den ausgesuchten Entscheidungsfällen fragt sich, ob die vorgefundenen Akteursstrukturen innerhalb des selben Politikbereichs konstant sind, aufgrund des Massnahmentyps variieren oder je nach Fall unsystematisch vorkommen.

Zu diesem Zweck untersuchte ich einerseits die von der Rechtsordnung und durch Wahlen legitimierten Entscheidungsträger und andererseits diejenigen Kräfte, die während der politischen Auseinandersetzung ihren Einfluss auf die Entscheidungsträger geltend machen wollen (König 1990: 45-46). Welche intermediären Organisationen (Streek 1987) haben während der Politikformulierung den grössten Einfluss auf die Entscheidungsträger und somit auf die Politikinhalte? Ich mache dabei die Annahme, dass vor allem Organisationen (Scharpf 1978; Geser 1990) und nur in einem vernachlässigbaren Masse auch Einzelpersonen Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben können (Laumann/Knoke 1987). Die politischen Entscheidungsträger werden somit nicht als autonom in ihrer Entscheidungsgewalt angesehen, denn sie müssen innerhalb eines gegebenen institutionellen Rahmens auf die Interessen von Mehrheiten und Minderheiten Rücksicht nehmen. Politische Entscheide - in diesem Fall über drogenpolitische Programme und Massnahmen - entsprechen somit einem Aushandlungsprozess zwischen Staat und Gesellschaft mittels intermediärer Organisationen, wie Parteien, Verbänden und Interessenorganisationen.

1.3. Vorverständnis und Definitionen

Bis anhin habe ich nicht sonderlichen Wert auf eine präzise Begrifflichkeit gelegt. Da die Semantik stark von Forschungstraditionen abhängt, sollen an dieser Stelle die wichtigsten in dieser Arbeit verwendeten Begriffe in ihren Dimensionen dargestellt werden. Weniger allgemeines Vokabular wird vor allem im theoretischen und methodischen Teil weiter unten eingeführt.

1.3.1. Staatsbegriff

Der moderne Staats-Begriff ist stark mit der Entwicklung der Staatstheorien verknüpft. Die theoretischen Vorstellungen vom Staat sind zudem eng mit der historischen Entwicklung vom Nationalstaat zum Wohlfahrtsstaat verbunden. Mittlerweile sind auch die Grenzen des Wohlfahrtsstaates sichtbar geworden. Die Diskussion,

welche Stellung dem Wohlfahrtsstaat westlicher Prägung im Zeitalter stagnierenden Wachstums und steigender oder anhaltend hoher sozialer Bedürftigkeit zukommen soll, ist momentan sowohl in der Politik als auch innerhalb der Wissenschaften noch im Gang.

Ich will mich hier auf einige Hauptstränge in der Diskussion um den modernen, bürgerlichen Staat des 20. Jahrhunderts beschränken und von der Bedeutung des Begriffs «Staat» als Nationalstaat, wie er vor allem im 19. Jahrhundert zur Anwendung kam, absehen. Im weiteren verzichte ich aus pragmatischen Gründen auf eine Besprechung des marxistischen Staats-Begriffs.

Die klassische Diskussion um den modernen Staats-Begriff geht wohl immer noch auf die Definition von Max Weber in seinem Werk «Wirtschaft und Gesellschaft» zurück, wonach der Staat "ein politischer Anstaltsbetrieb" heisst, "wenn und insoweit sein Verwaltungsstab erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwanges für die Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt" (Weber 1972: 29). Diese herausgehobene Stellung des Staates, ausgestattet mit dem Gewaltmonopol als «ultima ratio» gegenüber der Gesellschaft innerhalb eines territorial abgegrenzten Gebietes, bildet denn auch das Thema für die staatstheoretische Diskussion in der Zeit nach Max Weber. Insbesondere das (hierarchische) Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft und die Binnenkohäsion des Staatsapparates wurden bis heute stark hinterfragt.

Bezüglich des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft können wir vereinfachend zwei sich gegenüberstehende Positionen ausmachen: diejenige der am Realismus orientierten Staats- und Verwaltungswissenschaften² und die der funktionalstrukturellen Systemtheorie.

Die realistische Position besteht darauf, dass die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft trotz geänderter sozioökonomischer Rahmenbedingungen aufrechterhalten werden kann. Staat und Gesellschaft stehen sich als gleichwertige analytische Konzepte und real erfahrbare Komponenten gegenüber. Vertreter dieser Position kommen den Entwicklungen des Staates hin zum Wohlfahrts- und Sozialstaat insofern entgegen, als dass die dualistische, hierarchische, in der Monarchie begründete

² Was nicht heissen soll, dass es keine dem systemtheoretischen Ansatz verpflichtete Staats- und Verwaltungswissenschaften gibt.

Konzeption von Staat und Gesellschaft einem funktionalistischen Verständnis weicht. Die Unterscheidung in Staat und Gesellschaft lässt sich jedoch gerade aufgrund der funktionalen und organisatorischen Unterscheidung von Staat und Gesellschaft trotzdem aufrechterhalten (Hesse 1976: 488-489). Eine klare Trennung von Staat und Gesellschaft ist zwar nicht mehr vertretbar, eine Unterscheidung ist aber dennoch möglich und sinnvoll (Hesse 1976: 491). Demnach steht der Staat mit der Gesellschaft - und umgekehrt - in "mannigfaltiger Wechselbeziehung" (Böckenförde 1976: 406-407):

"Der Staat (als organisierte Wirk- und Entscheidungseinheit) gibt und erhält der Gesellschaft ihre (Rechts)-Ordnung, wirkt in sie hinein und erbringt Leistungen für die Gesellschaft. Die Gesellschaft, d. h. die Individuen als einzelne und in ihren Gruppierungen, ist daher notwendigerweise an der Art der Festlegung und dem Inhalt staatlicher Entscheidungen interessiert. Daraus ergeben sich Aktionsprozesse aus der Gesellschaft auf den Staat hin. Die Gesellschaft, genauer: gesellschaftliche Gruppen oder Wirkungsbereiche, suchen auf die staatlichen Entscheidungsorgane Einfluss zu nehmen, sie sich dienstbar zu machen oder mit eigenen Vertrauenspersonen zu besetzen, um dadurch die staatliche Entscheidungsgewalt und Wirkungsmacht zugunsten ihrer Interessen zu aktualisieren. Umgekehrt ist der Staat, genauer: die staatliche Organisationseinheit für ihr Wirken, nicht zuletzt für die Effektivität der in ihr getroffenen Entscheidungen, auf die Leistungen und die Leistungsbereitschaft der Gesellschaft angewiesen" (Böckenförde 1976: 408-409).

Die Systemtheorie in der Luhmann'schen Ausprägung lehnt den Begriff «Staat» als unbestimmte, analytisch wenig brauchbare Kategorie zunächst ab (Luhmann 1991: 154) und spricht dagegen vom «politischen System». In einer späteren Überlegung entspricht der Staat der Formel für die Selbstbeschreibung des politischen Systems (Luhmann 1984: 102). Das politische System - und somit auch der Staat - nimmt insgesamt in der Systemtheorie eine wenig prominente Position ein. Bei Luhmann entspricht das politische System lediglich einem Teilsystem des gesamtgesellschaftlichen Systems. Es hat die Funktion, allgemeinverbindliche Entscheidungen zu produzieren und durchzusetzen. Das politische System nimmt in diesem Sinne eine Steuerungsfunktion für das soziale System wahr.

Auch die Idee eines in sich kompakten und gegen seine Umwelt gut abgrenzbaren Herrschaftsapparates musste mit zunehmender Industrialisierung und Ausbildung

des Wohlfahrtsstaates aufgegeben werden. Im Zuge dieser Entwicklungen hat der Staat zusätzliche Aufgaben übernommen, was auch ein Mehr an finanziellen und personellen Ressourcen bedingte und sich auf der organisatorischen Ebene in einer zunehmenden Ausdifferenzierung der Binnenstruktur und damit verknüpften Abnahme der Binnenkohäsion des Staates äusserte. Die Entscheidungsmacht des Staates ist im Schwinden begriffen (Böckenförde 1976: 427); für die Umsetzung von Politiken im Sinne von «policies» (siehe Kapitel 1.3.3.) ist der Staat oft auf die Mitarbeit von privaten Organisationen angewiesen (Bütschi/Cattacin 1993).

Die Vertreter der realistischen Konzeption haben diesen Umständen Rechnung getragen, indem sie den modernen Staat zwar - trotz öffentlich-privater Partnerschaften - noch als wahrnehmbar bezeichnen, aber in erster Linie als eine polyzentrische Menge von ebenenübergreifenden, miteinander verbundenen Organisationen (Luhmann/Knoke 1987) oder Institutionen³ (March/Olsen 1989:18) verstehen.

Die Vertreter der systemtheoretischen Position haben darauf hingewiesen, dass der Staat als Selbstbeschreibung des politischen Systems (Luhmann 1984; Willke 1992) nicht mehr die Leitidee oder das organisierende Prinzip für die ganze Gesellschaft ist, sondern nur noch für den begrenzten Bereich des politischen Systems zuständig sein kann (Willke 1992: 143). In dieser Situation kommt dem Staat lediglich eine – oft gar geteilte – Stimme im Planungs-, Entscheidungs- und Implementationsprozess von politischen Massnahmen zu. Willke formuliert diesen Sachverhalt wie folgt:

"Die Form des aktiven Staates ist dann zu verstehen als Korrelat einer Gesellschaftsform, in der eine Vielzahl autonomer, selbstreferentieller Systeme Veränderungen bewirken, indem sie sich selbst ändern, nicht aber, indem sie anderen Systemen durch externe Interventionen Veränderungen aufzwingen" (Willke 1992: 143).

Damit sind in erster Linie die Steuerungsprobleme angesprochen, mit denen sich der oft immer noch als intervenierender Präzeptor verstehende - und von aussen auch so wahrgenommene - Wohlfahrtsstaat heutzutage konfrontiert sieht.

Für diese Arbeit halten wir an der Konzeption Staat-Gesellschaft, wie sie Böckenförde vertritt, fest. Fügen allerdings hinzu, dass der heutige Staat aufgrund des Hierar-

³ Wie viele andere Autoren unterscheiden March und Olsen Institutionen nicht von Organisationen (siehe Peters 1999).

chieverlustes einerseits und der möglichen Inklusion gesellschaftlicher Organisationen andererseits durchlässiger geworden ist und im Regierungs-, Dienstleistungs- und Verwaltungsbereich vor allem aus Organisationen besteht, die einen mehr oder weniger hohen Grad an finanzieller und/oder rechtlicher Unabhängigkeit aufweisen können.

Auch wenn es theoretisch adäquater sein mag, von einem politischen System zu sprechen, verwenden wir hier den Staats-Begriff auch deswegen weiter, weil wir in einer empirischen Untersuchung darauf angewiesen sind, zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen unterscheiden zu können. Staatliche unterscheiden sich von gesellschaftlichen Organisationen, indem sie aufgrund ihrer rechtlichen Autorität für die Gesellschaft bindende Entscheidungen in den ihnen zugeschriebenen Aktivitätsfeldern treffen können (Laumann/Knoke 1987: 382). Eine Organisation kann also durchaus dem politischen System angehören und nicht staatlich sein. Der Begriff des politischen Systems ist somit umfassender als der Begriff des Staates zu verstehen.

1.3.2. Gesellschaftsbegriff und Intermediäre Organisationen

In den Sozialwissenschaften besteht ein Konsens darüber, dass es beim Begriff «Gesellschaft» um das Zusammenleben von Menschen geht. Die Auffassungen, wie dieses Zusammenleben verstanden, erklärt und beschrieben werden soll, gehen allerdings auseinander und damit auch die Auffassung davon, welche Bedeutung dem Begriff «Gesellschaft» zukommt. Auch hier soll, wie beim Begriff «Staat» nicht explizit definiert werden, was Gesellschaft ist, sondern vielmehr dargelegt werden, auf welchem Verständnis von Gesellschaft diese Arbeit beruht. Drei Namen haben den Gesellschafts-Begriff bis heute entscheidend geprägt: Ferdinand Tönnies, Max Weber und Georg Simmel.

Tönnies konzipierte zwei Typen menschlicher Verbundenheit: Gesellschaft und - in Abgrenzung dazu - Gemeinschaft, die entwicklungshistorisch gesehen der Gesellschaft vorgelagert ist. Gemeinschaft bezieht sich auf die gemeinsame Herkunft, Abstammung oder Zugehörigkeit von Personen. Den Gesellschafts-Begriff hat Tönnies in Analogie zum wirtschaftlichen Tausch entwickelt. Bei Tönnies ist Gesellschaft, modern gesprochen, aus rationalen, nutzenmaximierenden Individuen aufgebaut.

Allerdings schliesst sich die Zugehörigkeit von Menschen sowohl zu Gemeinschaft wie auch zu Gesellschaft nicht gegenseitig aus. Individuen gehören gleichzeitig Gemeinschaft und Gesellschaft an. Da die Verbindung bei Gesellschaft jedoch aufgrund der angestrebten Ziele zustande kommt, und nicht wie in einer Gemeinschaft durch ein "inneres Band", besteht die Gesellschaft aus "Menschen, die, wie in Gemeinschaft, auf friedliche Art nebeneinander leben und wohnen, aber nicht wesentlich verbunden, sondern wesentlich getrennt sind, und während dort verbunden bleibend trotz aller Trennungen, hier getrennt bleiben trotz aller Verbundenheiten" (Tönnies 1922: 39).

Max Weber nimmt in seiner auf dem sozialen Handeln aufbauenden Soziologie die Begriffe «Gemeinschaft» und «Gesellschaft» - allerdings nicht im Sinne Tönnies - auf, indem er sie als Typen sozialen Handelns in sein Geflecht von theoretischen Grundbegriffen inkorporiert. Weber spricht jedoch von «Vergesellschaftung» und «Vergemeinschaftung»:

"«Vergesellschaftung» soll eine soziale Beziehung heissen, wenn und soweit die Einstellung sozialen Handelns auf rational (wert- oder zweckrational) motiviertem Interessenausgleich oder auf ebenso motivierter Interessenverbindung beruht" (Weber 1972: 21).

Der Unterschied zu Tönnies besteht darin, dass es bei Weber um Typen sozialen Handelns und nicht um Typen menschlicher Verbundenheit geht.

Bei Simmel ist die Bedeutung von Gesellschaft umfassender zu verstehen als bei Tönnies und Weber. Gesellschaft bezeichnet in einer ersten Bedeutung den Gesamtkomplex der vergesellschafteten Individuen. Weit wichtiger als diese erste Bedeutung von Gesellschaft ist bei Simmel die Summe der Beziehungsformen, die es den Individuen erst erlaubt zur Gesellschaft in der ersten Bedeutung des Wortes zu werden, d. h. sich zu Vergesellschaften (Simmel 1992: 23). Konstituierend für die Gesellschaft sind Wechselbeziehungen und -wirkungen von Individuen (Simmel 1992: 19). Diesen immerwährenden auf soziale Integration hinzustrebenden Prozess von vielfältigen Wechselbeziehungen der Individuen nennt Simmel - den Begriff der Gesellschaft dynamisierend - Vergesellschaftung. Für Simmel ist Vergesellschaftung

das fundamentale Konzept der Soziologie und ersetzt den Begriff der Gesellschaft. Der Prozess der Vergesellschaftung erklärt, wie Gesellschaft überhaupt möglich wird:

"Die Bewusstseinsprozesse, mit denen sich Vergesellschaftung vollzieht: die Einheit aus Vielen, die gegenseitige Bestimmung der einzelnen, die Wechselbedeutung des einzelnen für die Totalität der andern und dieser Totalität für den einzelnen - verlaufen unter dieser ganz prinzipiellen, nicht abstrakt bewussten, aber in der Realität der Praxis sich ausdrückenden Voraussetzung: dass die Individualität des einzelnen in der Struktur der Allgemeinheit eine Stelle findet, ja, dass diese Struktur gewissermassen von vornherein, trotz der Unberechenbarkeit der Individualität, auf diese und ihre Leistung angelegt ist. Der kausale Zusammenhang, der jedes soziale Element in das Sein und Tun jedes andern verflucht und so das äussere Netzwerk der Gesellschaft zustande bringt, verwandelt sich in einen teleologischen, sobald man ihn von den individuellen Trägern her betrachtet, von seinen Produzenten, die sich als Ichs fühlen und deren Verhalten aus dem Boden der für sich seienden, sich selbst bestimmenden Persönlichkeit wächst. Dass jede phänomenale Ganzheit sich dem Zweck dieser, gleichsam von aussen an sie herantretenden Individualitäten fügt, dem von innen bestimmten Lebensprozess dieser die Stätte bietet, an der seine Besonderheit zu einem notwendigen Glied in dem Leben des Ganzen wird - dies gibt, als eine fundamentale Kategorie, dem Bewusstsein des Individuums die Form, die es zu einem sozialen Elemente designiert" (Simmel 1983: 292-293).

Gesellschaft kann im Sinne von Simmel als Summe von Individuen, die durch ein Netzwerk sozialer Beziehungen miteinander in Kontakt stehen und sich durch gegenseitigen Austausch vergesellschaften, verstanden werden. Daraus leitet sich die Notwendigkeit der Untersuchung der Formen und Strukturen dieser Beziehungen ab. Simmel gilt denn auch als Gründervater der formalen Soziologie, die von Moreno zur Soziometrie (Moreno 1953) – einer Vorläuferform der Sozialen Netzwerkanalyse – entwickelt wurde.

In modernen Gesellschaften können jedoch Individuen allein die Vermittlung von Interessen zwischen Staat und Gesellschaft - in beiden Richtungen - immer weniger gewährleisten. Diese Aufgaben haben zunehmend Organisationen übernommen. Als Organisationen gelten soziale Akteure, wenn soziale Handlungen kausal auf ein Kol-

lektiv zurückgeführt werden können und diese Handlungen auf autonomer Selektivität, sinnhafter Intentionalität und zielgerichteter Rationalität beruhen (Geser 1990: 402-403).

Der Begriff der für die Politikwissenschaft besonders wichtigen *intermediären* Organisation hat sich in Zuge der in den fünfziger und sechziger Jahren stattgefundenen, von einer pluralistischen Staatskonzeption inspirierten Diskussion um gesellschaftliche Integration entwickelt. Besonderes Augenmerk wurde Organisationen wie Parteien, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden gewidmet (Streeck 1987: 3). In einem Diskussionspapier von Wolfgang Streeck werden Organisationen diesen Typs als «intermediäre Organisationen» bezeichnet und definiert als "Zwischenträger in gesamtgesellschaftlichen Integrationsprozessen", deren spezifische Eigenschaften und Probleme sich aus der Notwendigkeit ergeben, "mit mindestens zwei wichtigen Umwelten zur gleichen Zeit interagieren zu müssen: nach 'unten' mit einer mehr oder weniger 'freiwilligen' Mitgliedschaft oder Klientele - oder allgemeiner: einer der Organisation gegenüber 'primären' Sozial- und Wertstruktur - und nach 'oben' mit einer institutionellen Umgebung, in der sie (mehr oder weniger organisierte) Organisationen unter sich sind" (Streeck 1987: 4; Bauer 1991: 217). Dieses Wechselverhältnis zwischen intermediären Organisationen und ihrer Basis und dasjenige zwischen intermediären Organisationen und dem sie umgebenden System machen den kausalen Kontext aus, in dem sich Interessenvermittlung und gesellschaftliche Integration vollziehen (Streeck 1987: 19).

1.3.3. Politikbegriff und Drogenpolitik

Der Politikbegriff erweist sich im allgemeinen Sprachgebrauch als äusserst vielschichtig. Dieser Problematik konnte auch die Politikwissenschaft nicht ausweichen. Je nach Weltanschauung und Menschenbild haben sich mannigfaltige politische Philosophien und somit unterschiedliche Auffassungen des Politikbegriffs entwickelt: Gemäss der normativ-ontologischen Auffassung von Politik, geht es um die Frage nach der richtigen Ordnung und der zu geltenden Verfassung. Beim realistischen, auf Machiavelli und Max Weber zurückgehenden Politikbegriff nimmt Macht und die Verteilung von Macht eine dominante Stellung ein. In der politikwissenschaftlichen Diskussion in Deutschland hatte auch die Freund-Feind Konzeption von Politik bei Carl Schmitt eine grössere Bedeutung. Der marxistische Politikbegriff ist in eine materia-

listische Gesellschafts- und Geschichtstheorie eingebettet und stark am Konzept des Klassenkampfs orientiert (Böhret 1988: 2; Robert 1988: 15-27; Berg-Schlosser/Stammen 1992: 24-33).

Mit der Zunahme von empirischen Untersuchungen in der Politikwissenschaft hat sich gezeigt, dass die deutsche Sprache mit dem Begriff «Politik» die verschiedenen Dimensionen des Untersuchungsgegenstandes nicht mehr genügend zu reflektieren vermochte (Heidenheimer 1986: 6-7). Da die englische Sprache terminologisch eine bessere innere Differenzierung des Politikbegriffs ermöglicht, hat sich inzwischen die Dreiteilung des Politikbegriffs in «polity», «politics» und «policy» eingebürgert (Böhret 1988: 7). Während die Dimension von Politik verstanden als «polity» die Ordnung und Normen eines politischen Gemeinwesens umfasst, deckt die «policy»-Dimension die Frage nach den Ursachen, konkreten Inhalten und Folgen staatlicher Tätigkeit ab. Die dritte Dimension - «politics» - beinhaltet zur Hauptsache das Austragen oder den Ausgleich von Interessenkonflikten zwischen dem Staat und politisch-gesellschaftlichen Gruppen. Das Austragen dieser Konflikte wird als ein Prozess verstanden, in dem die beteiligten Akteure versuchen, sich gegenseitig zu beeinflussen und die Zustimmung der Beteiligten zu erlangen (Robert 1988: 10-12). Im Zusammenhang mit dieser Arbeit kommt dem Begriff «Politik» die Bedeutung von «politics» oder anders ausgedrückt von "(...) einem konflikthaften Prozess, als Kampf um Macht und Einfluss, als Auseinandersetzung um Machtanteile zwischen verschiedenen Gruppen und Personen" zu (Rohe 1994: 62).

Welche Bedeutung soll demnach dem Begriff «Drogenpolitik» zukommen? Bekanntlich können nicht nur suchterzeugende oder Suchtpotential aufweisende Stoffe, sondern auch Tätigkeiten und Verhaltensweisen wie Autofahren, Geldspiel und Fernsehen als Droge bezeichnet werden. Diese sehr breite Auffassung des Begriffs findet vor allem in der Präventivmedizin Anwendung, eignet sich aber für diese Untersuchung nicht.

Dass der Begriff «Droge» nicht nur die Bedeutung von Suchtmittel, sondern auch die Bedeutung von Heilmittel haben kann, kommt im deutschen Sprachgebrauch in den Wörtern «Drogerie» und «Drogist» zum Ausdruck. Welcher Stoff als Rauschmittel und welcher als Heilmittel bezeichnet wird, hängt stark vom kulturellen Kontext und der geschichtlichen Entwicklung der Drogengesetzgebung ab. Oft überschneiden sich die Bedeutungen von Rausch-, Sucht-, Genuss- und Heilmittel. Obwohl bei-

spielsweise Heroin und Methadon in Grossbritannien nicht zu den gesellschaftlich akzeptierten Rauschmitteln gehören, wie etwa Alkohol, gelten diese beiden Stoffe gleichzeitig als Heilmittel (Zeller 1992: 41-43) und können somit von dazu bevollmächtigten Hausärzten an Süchtige abgegeben werden. Für Methadon besteht diese Möglichkeit nach erfolgter Bewilligung – meistens durch den Kantonsarzt – auch in der Schweiz. Im Falle von Heroin laufen in der deutschsprachigen Schweiz gegenwärtig wissenschaftliche Versuche mit einer ärztlich kontrollierten Abgabe an Süchtige (NZZ 3. März 1995: 14), die nach der anstehenden Revision des Betäubungsmittelgesetzes (siehe Kapitel 2.1.4.) eventuell definitiv eingeführt werden.

Die dimensionale Trennlinie des Begriffes «Droge», die im allgemeinen am meisten Beachtung findet, verläuft entlang der Einteilung von Suchtpotential aufweisenden Stoffen in illegale und legale Suchtmittel. Ob diese Einteilung aufgrund kultureller oder medizinischer Kriterien zustande kam, und ob sie sinnvoll ist, sei hier dahingestellt. Der Gesetzgeber spricht bei den illegalen Drogen von abhängigkeiterzeugenden Betäubungsmitteln. Sie sind im Betäubungsmittelgesetz von 1975 (Art. 1 Abs. 2) grob und in einem vom Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG) erstellten Verzeichnis in Form einer Verordnung detaillierter aufgeführt.

Unter den im Betäubungsmittelgesetz (BetmG) aufgeführten als illegal deklarierten Stoffen befinden sich sowohl sogenannt «weiche» wie auch «harte» Drogen. Diese dimensionale Einteilung der Bedeutung des Begriffes Droge ist im alltäglichen Sprachgebrauch wohl am meisten verbreitet. Zugleich ist diese Einteilung aber auch am umstrittensten und steht aufgrund pharmakologischer sowie medizinischer Forschungen auf schwachen Füßen (Drogenbericht 1989: 4).

Unter Drogen können wir uns also sowohl Rauschmittel, Heilmittel, legale und illegale Stoffe als auch weiche und harte Betäubungsmittel vorstellen. Da sich diese Bedeutungsdimensionen des Begriffes «Droge» gegenseitig stark überschneiden, sind weder die eine noch die anderen beiden Bedeutungsdimensionen allein für diese Untersuchung adäquat. Um die unpräzise Terminologie zu umgehen, bleibt uns nichts anderes übrig, als in einer Definition diejenigen Stoffe aufzuführen, die bei der Verwendung des Begriffes «Droge» von nun an gemeint sein sollen: Unter dem Begriff «Drogen» verstehen wir in dieser Arbeit konkret die im Betäubungsmittelgesetz aufgeführten, nach medizinischen Erkenntnissen physisch hohes Abhängigkeitspotential

aufweisenden Stoffe auf Opiat- (Morphin, Heroin, Methadon) oder Kokainbasis (Kokapulver, Crack, Free Base).

Bei dieser Definition fällt auf, dass Stoffe, die auf Cannabisbasis (Marihuana, Haschisch) hergestellt werden, nicht miteingeschlossen sind, obwohl sie im Betäubungsmittelgesetz aufgeführt und somit sowohl für den Konsum als auch für den Handel als illegal zu gelten haben. Der Ausschluss von Cannabisprodukten bei der Definition schränkt einerseits die Untersuchungsanordnung auf ein bearbeitbares Mass ein und ist andererseits auch aus sachlichen Gründen zu verantworten. Die Diskussion um Produktion, Handel und Konsum von Cannabisprodukten weist eine ganz andere Qualität auf als diejenige über die negativen Auswirkungen und die Suchtproblematik bei den in der Definition aufgezählten Stoffen. Die Anstrengungen in der städtischen Drogenpolitik konzentrierten sich während der hier untersuchten historischen Phase (siehe Kapitel 1.5.4.) auf die in der Definition enthaltenen Stoffe.

Mit dem Begriff «Drogenpolitik» sind folglich in dieser Arbeit Politiken im Sinne von «policies» gemeint, die sich auf Drogen in der oben definierten Bedeutung beziehen. Damit ist aber noch nicht geklärt, welche Inhalte dem Begriff «policies» konkret zugeschrieben werden sollen.

Für die Beschreibung und Analyse von «policies» hat sich im Laufe der siebziger und achtziger Jahre innerhalb der Politikfeldanalyse (Windhoff-Héritier 1987) der Programm-Ansatz durchgesetzt. Besonders die Implementations- und Evaluationsforschung hat diesen Ansatz betrieben und weiterentwickelt (Mayntz 1980; Levine 1981). Zu Beginn bestanden allerdings zwischen amerikanischen und europäischen Forschern unterschiedliche Auffassungen über die zu verwendende Terminologie. Ursprünglich war mit dem Begriff «Programm» eine spezifisch amerikanische Form des staatlichen Handelns gemeint: Der Kongress formuliert die generellen Ziele und die anvisierte gesellschaftliche Gruppe und überlässt dann die Umsetzung dieses Programms im wesentlichen einer eventuell neu zu schaffenden staatlichen Agentur, die mit den notwendigen finanziellen Ressourcen ausgestattet wird. Diese Administration verfügt nicht selten über weitgehende Kompetenzen, um zum Beispiel die nötigen Verordnungen zu erlassen, Subventionen zu sprechen oder die Überwachung der direkt mit der Umsetzung beauftragten Stellen auf Bundes-, Staats- oder Lokalebene zu gewährleisten (Levine 1981: 32).

Im Verlauf der wissenschaftlichen Diskussion hat der Begriff «Programm» in den Politik- und Verwaltungswissenschaften einen anderen Sinn bekommen. Heute steht nicht mehr die Bedeutung einer typisch amerikanischen, vom Kongress verabschiedeten Rahmengesetzgebung mit Ausführungskompetenzen im Zentrum der Debatte, sondern diejenige von Programmen als staatliche, zielgerichtete Aktivitäten, auch «staatliche Programme», «politische Programme», «politiques publiques», «public programmes» und ganz generell «public policies» genannt (Mayntz 1980; Derlien 1981: 9; Rose 1984: 182; Mader 1985). In der Definition von Wholey spiegeln sich auch die meisten anderen Definitionen wieder, die in diese Richtung zielen:

"A government program is an organized set of resources and activities directed toward a common set of goals" (Wholey 1981: 92).

Bei der konkreten Anwendung des Programm-Ansatzes in der Implementation- und Evaluationsforschung hat sich allerdings gezeigt, dass beträchtliche Abgrenzungs- und Definitionsprobleme bestehen bleiben. Zurecht betont denn Renate Mayntz, dass "das «Programm» ein Konstrukt des Forschers" ist, "der seine Elemente aus einem oder auch mehreren Gesetzen, aber auch aus anderen Quellen wie politische Absichtserklärungen, Plänen, verwaltungsinternen Anweisungen, Entscheidungen über Mittelallokationen u. a. m. zusammenstellt, wobei ein gemeinsamer Zielbezug als verbindende Klammer fungiert" (Mayntz 1980: 4). Was genau ein Programm ausmacht, wie es definiert werden soll, ist demnach immer noch ungeklärt und kontrovers (Jann 1983: 127). Um empirisch verlässlichere Arbeiten mit dem Programm-Ansatz durchführen zu können hat sich die Aufteilung von Programmen in die analytischen Kategorien von Massnahmen, Zielen, Akteuren und Adressaten, sowie Instrumenten eingebürgert (Jann 1983: 124; Klöti et al. 1993: 17).

Der Begriff «Drogenpolitik» soll fortan ein Satz von Massnahmen im Drogenbereich, verstanden als zielgerichtete, staatliche Handlungen auf Regierungs- oder Verwaltungsebene, bezeichnen.

1.4. Forschungsstand Drogenpolitik Schweiz

Bis in die neunziger Jahre wurde die Problematik rund um illegale Drogen in der Schweiz zumeist von einer psychologisch-psychiatrischen, präventivmedizinischen

und in letzter Zeit vermehrt auch (kriminologisch)-soziologischen Werte aus untersucht. Dabei standen Fragen im Vordergrund, wie Drogensucht zu erklären sei, wie die Auswirkungen dieser Sucht zu behandeln resp. zu vermeiden seien oder in welchem gesellschaftlichen und/oder persönlichen Umfeld Drogensucht als Phänomen überhaupt oder vermehrt auftrete. Mit Hilfe von ökonomischen Ansätzen hat man die Interdependenzen von Angebot und Nachfrage sowie die Kosten der Drogenpolitik analysiert (Bernasconi 1993). Juristen haben in erster Linie die entsprechende Gesetzgebung und Rechtssprechung ausgearbeitet, kommentiert und systematisch aufbereitet.

Obwohl manche dieser Studien die politische Dimension der Drogenproblematik implizit mitberücksichtigt haben, waren Sozialwissenschaftler mit politikwissenschaftlichem Hintergrund nur am Rande auf diesem Gebiet tätig. Erst in den neunziger Jahren, als immer deutlicher sichtbar wurde, dass die Drogenproblematik auch ein ausgesprochen politisches Problem ist, gelangten vermehrt politikwissenschaftliche Fragestellungen nach Macht und Einfluss, Konsens und Dissens oder nach der Umsetzung von drogenpolitischen Programmen in den Blickwinkel.

Die Drogenproblematik existierte als Thema für sozialwissenschaftliche Forschungen in der Schweiz bis vor kurzem noch nicht. Allerdings haben einige soziologische Studien im Zusammenhang mit den periodisch aufflammenden Jugendunruhen in den grösseren Schweizer Städten zu Beginn der siebziger und achtziger Jahre den Drogenkonsum von Jugendlichen in ihre Umfragen und Untersuchungen am Rande miteinbezogen (als Auswahl: Greuter 1971; Müller/Lotmar 1972; Blancpain/Häuselmann 1974; Häslar 1976; Altherr/Stemmler 1980; Hornung 1983; Kriesi 1984; Willener 1984). Entsprechend fand die bisherige Forschung sozialwissenschaftlicher Ausrichtung im Drogenbereich bisher wenig koordiniert und systematisch statt. Ein Nationales Forschungsprogramm (NFP) oder ein Schwerpunktprogramm zur Suchtforschung kam bis anhin nicht zustande und wurde zuletzt im Dezember 1993 vom Bundesrat abgelehnt (BAG 1994a: 12).

Eine besondere Stellung nehmen epidemiologischen Untersuchungen ein, die meistens von Sozial- und Präventivmedizinerinnen oder Soziologen durchgeführt wurden. Solche Umfragestudien zur Verbreitung des Konsums in der Bevölkerung sind recht zahlreich vorhanden, wurden jedoch vor 1990 nicht systematisch durchgeführt und sind deshalb nicht gut miteinander vergleichbar (für eine Aufstellung derartiger Umfragen von 1969-90 siehe: Kantonsbericht 1991: I/7).

Das Forschungsdefizit war bis und mit 1992 auch noch im sozial- und präventivmedizinischen Bereich spürbar und konnte erst in den Jahren 1992 bis 1995 im Rahmen der Ressortforschungen des Bundesamts für Gesundheitswesen angegangen werden. In dieser Zeitspanne rückte die Drogenforschung im Bundesamt für Gesundheitswesen klar in den Vordergrund (BAG 1994b:1). Die Initiative des BAG geht auf das «Massnahmenpaket zur Verminderung der Drogenprobleme» vom Februar 1991 und die «Verordnung des Bundesrates über die Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Drogenprävention und Verbesserung der Lebensbedingungen Drogenabhängiger» vom 21. Oktober 1992 zurück. Nebst den klassischen Bereichen wie Substanzforschung, Epidemiologie und klinischer Forschung wurden auch die Evaluation und die Erarbeitung von drogenpolitischen Szenarien vorangetrieben. Die eher sozialwissenschaftlich ausgerichteten Themen hiessen in der entsprechenden Zeitspanne «Kantonale Drogenpolitik» (1992), «Einschätzung von Drogenmassnahmen durch die Bevölkerung» (1993), «Vergleich Europäischer Städte zur Drogenpolitik» (1994) und «Internationale Vergleichsstudie zur Drogenpolitik» (1995). Der Anstoss zu vermehrter sozialwissenschaftlicher Forschung im Drogenbereich kam somit klar aus dem Bundesamt für Gesundheitswesen (Kübler 1993: 14-20). Bei der sozialwissenschaftlich ausgerichteten Ressortforschung ging es zum einen darum, Grundlagen für die Beratungen und Berichte der damaligen Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission zu erstellen und zum anderen sollte den betroffenen Behörden aller Ebenen Orientierungshilfen zur Verfügung gestellt werden.

Auch kantonale und kommunale Stellen haben zum Teil sozialwissenschaftliche Forschungen im Drogenbereich in Auftrag gegeben oder Ressortforschung betrieben. Zu erwähnen sind hier vor allem das 1992 gegründete «Institut für Suchtforschung» in Zürich, die Institute für Sozial- und Präventivmedizin in Genf, Lausanne, Zürich, die Szenebefragungen im Auftrag des Berner Gemeinderates am Institut für Soziologie der Universität Bern (Braun/Diekmann 1993; Braun et al. 1994) und am IREC (Malatesta et al. 1992).

Zudem sind in letzter Zeit auch in der Umfrageforschung (Zimmermann et al. 1991; Bergman et al. 1997; Longchamp et al. 1998), Publizistik (Boller/Coray 1997; Kreuzfeldt 1997) und Evaluation (Oesch et al. 1999). Arbeiten entstanden, die mit Hilfe von politik- oder sozialwissenschaftlichen Konzepten verschiedene Aspekte der Drogenpolitik untersuchen.

Eine der ersten selbständig entstandenen, politikwissenschaftlich orientierten Arbeiten zur Drogenproblematik hat Manuel Eisner verfasst (Eisner 1992). Er untersuchte den historischen Verlauf der politischen Konfliktlinien in der öffentlichen Debatte anhand von Printmedien und kam zur Schlussfolgerung (Eisner 1992: 97-98), dass in drogenpolitischen Belangen eine grosse Anzahl von politischen Akteuren versucht, Einfluss zu nehmen. Das Thema sei dermassen mit Werten überladen, dass oft versucht werde, politische Entscheide an die Justiz zu überweisen. Zudem existiere ein Mangel an Zuordnung von drogenpolitischen Kompetenzen. Drogenpolitik werde gleichzeitig als Gesundheits-, Sozialhilfe-, Jugend-, polizeiliche Repressions- und Justizpolitik betrieben.

Die am deutlichsten politikwissenschaftlich ausgerichteten Projekte im Rahmen der Ressortforschungen des BAG 1992-95 wurden von Sandro Cattacin an der Universität Genf und einem Team am «Institut de recherche sur l'environnement construit» (IREC) an der ETH Lausanne bearbeitet.

Cattacin wendet bei der Präsentation von Zwischenergebnissen eines Forschungsprojektes über städtische (in Europa) und kantonale (in der Schweiz) Modelle der Drogenpolitik (Cattacin 1994) Theorien der Politikverflechtung an und kommt auf die verschiedenen Möglichkeiten der Steuerung in einem Politikbereich zu sprechen. In einem empirischen Teil greift er die kantonalen Unterschiede hinsichtlich der von den Behörden formulierten Drogenkonzepte auf und setzt diese in Beziehung mit den wichtigsten in der Schweiz anzutreffenden Konfliktlinien. Er stellt fest, dass in den achtziger Jahren die Möglichkeiten zur Koordination tendenziell zugenommen haben und dass sich der Umgang des Staates mit privaten Hilfsorganisationen geändert hat. Zentrales Problem bleibt aber die Formulierung und Umsetzung von drogenpolitischen Massnahmen. Fortschritte in diesen Bereichen können nur über bessere Zusammenarbeit, begleitende Öffentlichkeitsarbeit und eine durch permanente Evaluation garantierte, effektive Umsetzung von Massnahmen erzielt werden.

In einem weiteren Projekt ging es darum, Erklärungsansätze für die Schwierigkeiten zu finden, die bei der Durchführung von drogenpolitischen Massnahmen aufgetreten sind (Malatesta et al. 1992). Da drogenpolitische Massnahmen den Bereich der öffentlichen Gesundheit, die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Sozialpolitik gleichzeitig berühren, wurden in einer strukturell breit gefächerten Stichprobe von

schweizerischen Städten die wichtigsten staatlichen und privaten Akteure befragt. Allgemein zeigen die Resultate dieser Studie, dass die Städte bisher eine aktivere Politik verfolgt haben als die Kantone. Die Kantone haben zumeist nicht die Möglichkeiten den Gemeinden Massnahmen vorzuschreiben, können allerdings Initiativen der Gemeinden selbst blockieren. Für die Unterschiede zwischen den untersuchten Städten seien in erster Linie die Werte und Einstellungen der betroffenen Entscheidungsträger, Strukturmerkmale und kulturelle Eigenarten der Städte und die Kommunikation unter den Entscheidungsträgern zu unterstreichen.

In einer Vertiefung der vorangehenden Städtestudien wird im Projekt «Zone et Quartier» die Rolle lokaler Opposition gegen Gesundheitseinrichtungen für Konsumenten illegaler Drogen aus stadtsoziologischer Perspektive durchleuchtet (Malatesta et al. 1993). In der hier zitierten Vorstudie konnte festgestellt werden, dass die Beziehungen zwischen den implizierten Akteuren - dies sind: die Behörden, die Stadtbewohner, die Drogenfachleute und die Drogenkonsumenten - von übergeordneter Bedeutung sind. Bei der Analyse von 17 grossen und mittleren Städten auf Opposition gegen niederschwellige Hilfsangebote hin ergab sich eine grosse Bandbreite hinsichtlich der Intensität des Konflikts. Die Interaktionsmuster zwischen den involvierten Akteuren waren sich hingegen sehr ähnlich (Kübler 2000).

Neben den bereits als Ressortforschung vom Bundesamt für Gesundheitswesen betreuten (zum Beispiel Malatesta et al. 1992; Kübler 1993; Cattacin 1994) und vereinzelt vorzufindenden eigenständigen Studien (zum Beispiel Dubas et al. 1982; Brühschweiler 1989; Eisner 1992; Collenberg 1994; Serdült 1996; Kübler 2000) zur Drogenpolitik soll diese Dissertation einen Beitrag zur wissenschaftlichen Reflexion über die Drogenproblematik aus einer politikwissenschaftlichen Sicht heraus darstellen. Vergleichende Fallstudien für die Phase der Politikformulierung liegen zudem noch nicht vor und entsprechen angesichts des hohen Stellenwerts kommunaler Drogenpolitik in der Schweiz einem Desiderat der Forschung (Fahrenkrug 1995: 170-171).

1.5. Aufbau der Studie

Die Schweiz gilt punkto Drogenpolitik - und auch in anderen Politikbereichen - mit ihren sechsundzwanzig Kantonen als ein sozialpolitisch stark segregierter Raum. In

der Schweiz sind die Behörden des Kantons in der Drogenpolitik bedingt durch Föderalismus und Subsidiarität für den Strafvollzug und das Gesundheitswesen zuständig, in den Gemeinden sind vor allem die Amtsstellen des Sozial- und Fürsorgewesens gefordert. Diese Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz haben bewirkt, dass sich in drogenpolitischen Belangen eine Vielzahl von Ansätzen und ein heterogenes Feld von involvierten, gesellschaftlichen Akteuren herausgebildet haben. Da der Bund in Sachen Drogenpolitik gemäss dem eidgenössischen Betäubungsmittelgesetz in der Fassung von 1975 lediglich eine die Kantone unterstützende Rolle spielt, sind die Konflikte zwischen den Kantonen selbst sowie zwischen den Kantonen und (städtischen) Gemeinden besonders ausgeprägt. Aus dieser Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden gehen bereits institutionell verursacht politische Konflikte zwischen den Behörden der drei Ebenen hervor. Weil es sich zudem beim Thema Drogenpolitik um einen stark mit Werten beladenen öffentlichen Diskurs handelt, verschärfen sich die systemimmanenten Konflikte noch zusätzlich und werden bis weit in die politische Arena und an die Bevölkerung getragen. Für die Schweiz drängt sich deshalb ein Vergleich von lokalen Drogenpolitiken geradezu auf.

Die Untersuchung ist deswegen als eine vergleichende Studie im Sinne der Definition von Lijphart (1975: 164) angelegt. Sie bietet sich vor allem an, wenn nicht alle der interessierenden Fälle untersucht werden können.

„[...] the method of testing hypothesized empirical relationships among variables on the basis of the same logic that guides the statistical method, but in which the cases are selected in such a way as to maximize the variance of the independent variables and to minimize the variance of the control variables.“

Dieses Vorgehen ist auch bezüglich der Untersuchungseinheiten adäquat. Das in diesem Zusammenhang ebenfalls oft in einem Zug zitierte und gelegentlich mit Lijphart verwechselte, auf Przeworski/Teune (1970) zurückgehende „most similar systems design“ bezieht sich auf das Verhalten von Individuen und ist für diese Studie nicht geeignet.

1.5.1. Vergleichsanlage

Traditionell sind Vergleiche in der Politikwissenschaft eher als Ländervergleiche angelegt. Für die Weiterentwicklung der Theorie ist es aber unter Umständen wichtiger auch sub-nationale Einheiten zu untersuchen oder gar vom Vergleich geographischer Einheiten wegzukommen. In föderalistischen politischen Systemen kann beispielsweise der Vergleich von und über Ebenen hinweg zu neuen Einsichten führen. Insbesondere sollten in der vergleichenden Politikforschung vermehrt theoretische Konzepte der Policy-Forschung miteinbezogen werden. Peters (1998: 22) betont die Wichtigkeit des sub-nationalen Vergleichs gerade deswegen, weil das Potential für die Überprüfung von politikwissenschaftlichen Theorien oft grösser ist als bei einem Ländervergleich. Auch etablierte Standardwerke kleben am Ländervergleich, obwohl sie sich der Wichtigkeit subnationaler Vergleiche eigentlich bewusst sind (Heidenheimer et al. 1990: 4). Der Vergleich von sub-nationalen Einheiten drängt sich auch deswegen auf, weil sich die vergleichende Politikforschung oft mit dem altbekannten Problem von zu vielen unabhängigen Variablen und zu wenigen Fällen konfrontiert sieht (Goggin 1986). Mit der relativ kleinen Anzahl von Fällen, die innert nützlicher Frist untersucht werden kann, fällt es oft schwer, die weniger wichtigen von den wichtigen unabhängigen Variablen zu trennen.

Lijphart schlägt vier Möglichkeiten vor, wie die Problematik von zu vielen Variablen und zu wenig Fällen angegangen werden kann (Lijphart 1975: 159):

- 1) „increasing the number of cases as much as possible by extending the analysis both geographically and historically.
- 2) reducing the property-space of the analysis by combining variables and/or categories.
- 3) focusing the analysis on comparable cases (i.e. cases that are similar in a large number of important characteristics, but dissimilar with regard to the variables between which a relationship is hypothesized), which may be found within a geographical-cultural area by analyzing the same case (nation) diachronically, by selecting intranation cases, or by focusing on intranation sectors in two or more different countries.
- 4) restricting the analysis to the key variables and omitting those of only marginal importance.“

In erster Linie gedenke ich die Empfehlungen 3) und 4) zu befolgen. Von der Vergleichslogik her scheint mir die erfolgversprechendste Methode, um die Varianz von unabhängigen Variablen zu reduzieren, wie schon von Smelser (1973) vorgeschlagen, die Fälle innerhalb einer Nation auszuwählen (intra-unit Vergleich), da sie in vielerlei Hinsicht ähnlicher sind als noch so sorgfältig ausgewählte Fälle auf der Ebene von Nationen (inter-unit Vergleich) (Lijphart 1975: 168). Obschon dieses Vorgehen einige der unabhängigen Variablen konstant hält, sind potentiell meist immer noch zu viele mögliche Erklärungen für die Varianz in einer abhängigen Variable vorhanden. Die Untersuchung soll sich deshalb wie in Empfehlung 4) vorgeschlagen auf die wichtigsten unabhängigen Variablen beschränken. Die wichtigsten unabhängigen Variablen lassen sich aus der Theorie ableiten (siehe Kapitel 3.).

Die Resultate aus derartigen vergleichenden Studien sind nicht generalisierbar, da nie alle erklärende Variablen kontrolliert oder untersucht werden können. Sie stellen aber entweder einen ersten Schritt dar oder können durch Replikationen in anderen Politikbereichen sowie in anderen politischen Systemen zu weiteren Einsichten führen (Lijphart 1975: 172).

Wie das folgende Zitat im Klassiker der vergleichenden Policy-Forschung von Heidenheimer et al. (1990) zum Ausdruck bringt, genügt es jedoch nicht, eine adäquate Vergleichslogik aufzustellen und möglichst viele unabhängige Variablen zu kontrollieren. Es braucht für vergleichende Policy-Studien auch Ansätze und Theorien, die der komplexen Realität der Politikformulierung in modernen Staaten westlicher Prägung gerecht werden:

„What is needed, what is seriously lacking in the scholarly literature, is a comparative approach that can span levels of governments and public/private sectors, as well as different nations. [...] Perhaps more than ever before, public policy has become a mosaic pieced together by government authorities at different levels and by private sector actors with public policy responsibilities. [...], but there is still much work to be done in the comparative study of subnational policy-making“ (Heidenheimer et al. 1990: 4-5).

Wie ich weiter unten im theoretischen Teil argumentieren werde, eignet sich zu diesem Zweck insbesondere der Ansatz der Politiknetzwerke (siehe Kapitel 3.2.3.).

1.5.2. Falldefinition

Die Fragestellungen sollen auf der Ebene Stadt (rsp. politische Gemeinde) untersucht werden, da die Konflikte dort am sichtbarsten auftreten und die politischen Konflikte am ausgeprägtesten sind. Die Entscheidungsträger bezüglich städtischer Drogenpolitik finden wir, genau besehen, auf der Stufe aller drei klassischen Staatsgewalten: Exekutive, Legislative und Judikative. Zudem sind für Städte auch die Staatsgewalten auf kantonaler Ebene relevant. Inwiefern der Bund (abgesehen vom Betäubungsmittelgesetz) einen Einfluss auf die städtische Drogenpolitik haben kann, bleibt abzuklären.

Vorerst müssten also die Entscheidungskompetenzen von Bund, Kanton und Stadt ausgelotet werden (siehe Kapitel 2.). Die Föderalismus- und Politikverflechtungsforschung in der Schweiz und Deutschland hat unter anderem ergeben, dass Entscheidungskompetenzen in einem Politikbereich in einer Stadt nicht homogen verteilt sind. Klar abgegrenzte Kompetenzen *im allgemeinen* existieren nicht. Auf unsere Problematik übertragen hat sich vielmehr herausgestellt, dass bei der Spritzenabgabe und der Duldung einer öffentlichen Szene - als Beispiele - jeweils andere Instanzen, möglicherweise auf unterschiedlichen Ebenen, die Hauptentscheidungen treffen. (Fürst 1978; Hesse 1983; Klöti et al. 1993: 12-13; Schenkel/Serdült 2002).

Die untersuchten Fälle entsprechen deswegen eigentlich eher konkreten politischen Entscheidungen und nicht Städten oder anderweitig definierten geographisch abgegrenzten Einheiten. Trotzdem läuft die Fallauswahl (siehe Kapitel 1.5.3.) über Städte als Fälle. Der Grund liegt darin, dass ein grosser Teil der zu kontrollierenden Varianz in den unabhängigen Variablen der untersuchten Fälle durch institutionelle Faktoren, die dem politischen System oder der Stadt selbst eigen sind, bedingt ist.

Die hier vorgeschlagene Falldefinition dient zum Teil auch dem Zweck, die Anzahl der Fälle zu erhöhen. Dieses Vorgehen ist eine mögliche Strategie, um über den Weg von vergleichenden Fallstudien zu besser abgesicherten, theoretisch wertvollen Aussagen zu gelangen (siehe auch: Peters 1998: 142; Varone 1998) und entspricht Lijphart's Empfehlung 1) für die Planung von vergleichenden Studien (siehe Kapitel 1.5.1.).

1.5.3. Fallauswahl

Für Untersuchungen mit kleinen Fallzahlen eignet sich am besten eine gezielte Auswahl. Das von mir gewählte Verfahren – von King et al. (1994: 204) „matching“ ge-

nannt⁴ – versucht möglichst viele exogene Variablen konstant zu halten oder zu kontrollieren. Es gilt weiter zu bedenken, dass die Fälle nicht aufgrund der abhängigen Variable ausgewählt werden sollten, da ansonsten das Resultat der empirischen Untersuchung bereits vorweggenommen würde (Lijphart 1975: 164; King et al. 1994: 108).

Da sich die Untersuchung auf die Drogenpolitik in der Schweiz beschränkt und die Auswahl wie bereits oben angetönt von den vom Drogenproblem besonders betroffenen Städten ausgehen soll, sind bereits die Kontextvariablen „Politikbereich“ und „Eigenheiten des nationalen politischen Systems“ konstant gehalten (siehe Tabelle 1.1). Des weiteren habe ich mich entgegen meiner ursprünglichen Absicht dafür entschieden, nur Fälle aus der deutschen Schweiz zu untersuchen. Somit kann die für einen sub-nationalen Vergleich in der Schweiz ansonsten unverzichtbare Variable „Kultur- und Sprachraum“ ebenfalls als invariant gelten. Die zeitliche Entwicklung müsste eigentlich auch berücksichtigt werden. Die jetzt noch zur Auswahl stehenden Fälle befanden sich zum Zeitpunkt der Untersuchung womöglich nicht alle in derselben historischen Phase ihrer Drogenpolitik. Die Variable „Zeit“ konnte via den Umweg der Periodisierung konstant gehalten werden (siehe Kapitel 1.5.4.).

Tabelle 1.1: Übersicht der Kontextvariablen für die Fallauswahl

	Bern	Chur	St.Gallen	Zürich
Politikbereich	konstant	konstant	konstant	konstant
Politisches System CH	konstant	konstant	konstant	konstant
Kultur- und Sprachraum	konstant	konstant	konstant	konstant
Periode	konstant	konstant	konstant	konstant
Offene Drogenszene	konstant	konstant	konstant	konstant
Zentrumsfunktion	konstant	konstant	konstant	konstant
Kein Stadtkanton	konstant	konstant	konstant	konstant
Grösse der Drogenszene	gross	klein	mittel	sehr gross
Bevölkerungszahl	gross	klein	mittel	sehr gross

Zudem habe ich bei der Auswahl darauf geachtet, dass alle Städte mehr oder weniger mit dem Problem einer offenen Drogenszene konfrontiert waren (ist zum Teil bereits durch die Periodisierung bedingt), für den Kanton eine Zentrumsfunktion ein-

⁴ „In matching, the possible effects of omitted variables are controlled for by selecting observations that have the same values on these variables“ (King et al. 1994: 205).

nehmen und nicht in einem Stadtkanton liegen. Die beiden in Stadtkantonen gelegenen Städte in der Schweiz - Basel und Genf - sind mit dem Kanton durch sehr spezifische institutionelle Abmachungen verbunden. Derartige Sonderregelungen würden für den geplanten Vergleich zusätzliche, unerwünschte, unabhängige Variablen einführen. Während die beiden letzteren Faktoren als konstant gesetzt gelten dürfen, variierte die Grösse der offenen Drogenszene unter den Schweizer Städten stark. Varianz findet sich selbstverständlich auch bei der Grösse der Städte bezüglich der Bevölkerungszahlen.

Von den grossen Städten in der Schweiz (100'000 und mehr) passen Bern und Zürich auf diese Auswahlkriterien. Beide sind in dieser Studie berücksichtigt. Von den mittelgrossen Städten (über 50'000 unter 100'000) würden Luzern und St. Gallen die Kriterien erfüllen. Untersucht wurde aus praktischen Gründen St. Gallen (siehe Kapitel 4.5.). Bei den mittleren (über 20'000 unter 50'000) wären Chur, Frauenfeld, Schaffhausen oder Zug möglich gewesen. Untersucht wurde Chur - ebenfalls aus pragmatischen Überlegungen (siehe Kapitel. 4.5.).

1.6. Zusammenfassung

Die vorliegende Dissertation beschäftigt sich mit der schweizerischen Drogenpolitik auf lokaler und kantonaler Ebene während der Phase der Politikformulierung. Für diese vergleichende Studie gehe ich davon aus, dass sich Politik im Sinne von *policies* im Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft vor allem durch Kommunikations- und Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und intermediären Organisationen entwickelt. Im Bereich der Drogenpolitik sind aufgrund von Föderalismus und Subsidiarität Akteure auf allen drei staatlichen Ebenen in Entscheidungsprozesse involviert. Der Ansatz der Politiknetzwerke ermöglicht es, diese inter-organisatorischen Strukturen innerhalb eines Politikbereichs zu untersuchen. Es lässt sich so untersuchen, welche Akteure an Entscheidungsprozessen teilnehmen und wie einflussreich sie sind. Weiter lässt sich ermitteln, ob sich in der Drogenpolitik für vergleichbare Fälle ähnliche Akteursstrukturen entwickelt haben. Mit einem Vergleich von drogenpolitischen Massnahmen über mehrere Städte hinweg, soll herausgefunden werden, ob sich die Akteursstrukturen – wie von Lowi postuliert – vom Policy-Typ abhängig herausbilden oder der Struktur des übergeordneten Politiknetzwerks ähnlich sind.

Die Fragestellungen dieser Untersuchung sollen auf der Ebene Stadt untersucht werden, weil dort das Drogenproblem am akutesten auftritt und die politischen Konflikte am ausgeprägtesten sind. Bei der Fallauswahl für diesen Städtevergleich versuchte ich, möglichst viele Kontextfaktoren konstant zu halten. Die ausgewählten Städte sind: Bern, Chur, St. Gallen und Zürich. Für jeden Fall sind zusätzlich einige drogenpolitische Massnahmen identifiziert worden. Die sich regelmässig und mit einem gewissen Einflusspotential an der Drogenpolitik beteiligenden Akteure bilden ein Politiknetzwerk. Die am Entscheidungsprozess von einzelnen drogenpolitischen Massnahmen beteiligten Akteure des Politiknetzwerkes bilden ein Entscheidungsnetzwerk.

2. Einführung in die schweizerische Drogenpolitik

Der folgende Überblick soll am Beispiel der Betäubungsmittelgesetzgebung und anhand der Funktionen der wichtigsten staatlichen Institutionen im Bereich der Drogenpolitik eine Einführung in das Thema auf der Ebene der nationalen Ebene liefern.

2.1. Rechtliche Grundlagen

Das Betäubungsmittelgesetz (BetmG) in der Fassung von 1975 (AS 1975: 1220-1228) stellt die wichtigste rechtliche Grundlage für die Drogenpolitik in der Schweiz dar.⁵ Neben der Definition von Betäubungsmitteln enthält das BetmG die einschlägigen Strafbestimmungen zu Konsum, Handel und Herstellung. In unserem Zusammenhang interessiert jedoch in erster Linie, wie die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt sind.

Die substantiell wichtigsten Kompetenzen liegen im schweizerischen Bundesstaat bezüglich Drogenpolitik bei den Kantonen (Fahrenkrug 1995: 171). Ihnen obliegt die Aufklärung und Beratung der Bevölkerung, die Betreuung von Süchtigen sowie die Förderung der Wiedereingliederung derselben in die Gesellschaft. Diese Aufgaben können sie auch privaten Organisationen übertragen. Zum Zweck einer eventuellen Verabreichung von Betäubungsmitteln zur Behandlung von Abhängigen ist ein kantonales Reglement zu erstellen. Gegebenenfalls können die kantonalen Behörden die Hospitalisierung von Abhängigen anordnen.

Der Bund nimmt hingegen nur eine komplementäre und die Kantone unterstützende Funktion ein: er ist zuständig für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung, stellt den Kantonen eine Dokumentations-, Informations- und Koordinationsstelle zur Verfügung und subventioniert die Ausbildung von Fachpersonal (Fahrenkrug 1995: 177). Sämtliche präventiv-fürsorgerischen Tätigkeiten hat der Bund an die Kantone als ausführende Organe delegiert. Die helvetische Drogenpolitik entspricht somit einem paradigmatischen Fall für eine föderalistische Vollzugsordnung von Bundesgesetzen (Schenkel/Serdült 1999). Die Gemeinden erhielten im Rahmen des BetmG ihrer verfassungsrechtlichen Stellung gemäss (Thürer 1986: 207) direkt keinerlei

⁵ Weitere für die Drogenpolitik relevante gesetzliche Bestimmungen finden sich im Strafgesetzbuch. Art. 44, Abs. 6 spricht die Behandlung von Rauschgiftsüchtigen, welche straffällig geworden sind, an (SR 311.0). Basierend auf diesem Artikel lässt sich der Grundsatz "Therapie statt Strafe" ableiten (auch BetmG 1975 Art. 19a Abs. 3). Im Zivilgesetzbuch finden sich die einschlägigen Artikel über die fürsorgerische Freiheitsentziehung (Art. 397 ff.).

Kompetenzen (Eisner 1992: 90). Wie es sich anhand der Fallbeispiele noch erweisen wird, klafften Realität und Kompetenzordnung nach 1975 zunehmend auseinander (siehe Kapitel 5.).

Völkerrechtlich ist die Schweiz an eine Reihe von internationalen Abkommen gebunden. Die entsprechenden Vereinbarungen seien hier lediglich der Vollständigkeit halber aufgezählt (nähere Ausführungen: Drogenbericht 1989: 17-19; Ita 1994: 28; Hug-Beeli 1995):

- Einheitsübereinkommen von 1961⁶ (AS 1970: 801-840),
- Psychotropen-Abkommen von 1971 (BBI 1994 III: 1299),
- Zusatzprotokoll von 1972 zum Einheits-Übereinkommen (AS 1996: 1940),
- Übereinkommen gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen von 1988 (unterzeichnet, aber nicht ratifiziert, BBI 1995: 773).

Die Entwicklung der Betäubungsmittelgesetzgebung lässt sich bis heute in drei Phasen unterteilen. Mit der bevorstehenden Revision des BetmG stehen wir momentan am Beginn einer vierten Phase (Stand November 2003).

2.1.1. Betäubungsmittelgesetzgebung vor 1951

Das erste schweizerische Betäubungsmittelgesetz haben die nationalen Räte am 2. Oktober 1924 auf Druck des Völkerbundes und der USA verabschiedet (Kübler 2000: 77).⁷ Diese Neuregelung entsprach dem damaligen prohibitiv ausgerichteten internationalen Trend unter der Federführung der Vereinigten Staaten von Amerika (Tanner 1992: 23). Das Gesetz bezeichnete Opium, Koka und deren Alkaloide als Betäubungsmittel, nicht aber Cannabisprodukte.

2.1.2. Betäubungsmittelgesetzgebung von 1951 bis 1975

Die erste Totalrevision des BetmG im Jahre 1951 brachte als besonders nennenswerte Änderung die Aufnahme von Cannabis in den Katalog der Betäubungsmittel. Der Konsum von Betäubungsmitteln blieb bei den Strafbestimmungen jedoch uner-

⁶ Ersetzt alle bisherigen - aus der Zeit des Völkerbundes stammenden - internationalen Abkommen im Drogenbereich. Die Vertragsparteien anerkennen die Zuständigkeit der UNO auf dem Gebiet der internationalen Betäubungsmittelkontrolle (Ita 1994: 28-29).

⁷ Die ersten kantonalen Gesetze, die darauf abzielten, den Umgang mit Betäubungsmitteln zu regulieren, wurden 1921/22 in den beiden Kantonen Genf und Waadt erlassen.

wähnt. Noch bis und mit 1971 strebte der Bundesrat an, den Konsum von sogenannten "weichen" Drogen straffrei zu belassen, den Handel schärfer zu ahnden, in Forschung und Aufklärung tätig zu werden, und Beratungsstellen für Jugendliche einzurichten (Schweizerische Politik 1972: 140). In der Praxis erwies sich die Fassung des BetmG von 1951 für die Rechtssprechung aber als unzureichend (siehe Kapitel 2.2.3.) und ab 1973 arbeiteten die eidgenössischen Räte an einer erneuten Revision (Botschaft des Bundesrates vom 9. Mai 1973).

2.1.3. Betäubungsmittelgesetzgebung nach der Revision von 1975

In der revidierten Fassung von 1975 wurde der Konsum von Betäubungsmitteln explizit unter Strafe gestellt (Schultz 1989: 364; Art. 19a BetmG 1975). Das Gesetz brachte allerdings klar zum Ausdruck, dass es sich bei der Drogenabhängigkeit nicht nur um einen Strafbestand, sondern auch um eine Krankheit handelte (Leuenberger 1976: 23). Während der reine Konsument im Gesetz von 1951 im Strafmass gemäss Bundesgerichtspraxis noch mit dem Händler gleichgestellt war, figurierte der Konsum in der Fassung von 1975 nur noch als Übertretung und nicht mehr als Vergehen (Drogenbericht 1989: 74-75). Der Gesetzgeber hat die Bestrafung des Konsums eigentlich eingeführt, um die Konsumenten gegenüber den Händlern milder bestrafen zu können. Nach der Revision von 1975 verstrichen trotz der zeitweise stark zunehmenden Anzahl an Vorstössen gegen das BetmG im Parlament mehr als zwanzig Jahre, bis auf nationaler Ebene wieder eine ernsthafte Debatte um eine erneute Anpassung an die veränderten Verhältnisse ins Auge gefasst werden konnte (Cattacin 1993: 7).

2.1.4. Anstehende Revision der Betäubungsmittelgesetzgebung

Nachdem die Stimmbevölkerung die beiden als zu extrem eingestuften Initiativen⁸ abgelehnt und in einer Referendumsabstimmung⁹ die Fortführung von Versuchen

⁸ Die Initiative «Jugend ohne Drogen» verlangte eine auf Abstinenz ausgerichtete Drogenpolitik unter Ausschluss von Massnahmen der Überlebenshilfe wie der ärztlich kontrollierten Heroinabgabe (evtl. auch der Methadonabgabe). Sie ist am 28. September 1997 mit 71 Prozent Nein-Stimmen klar gescheitert. Die in die andere Richtung abzielende Initiative «Für eine vernünftige Drogenpolitik», welche für eine Straffreiheit des Konsums, Besitzes und der Beschaffung zum Eigengebrauch sowie eine staatliche Kontrolle für den Anbau, die Einfuhr und die Herstellung von Betäubungsmitteln vorsah, erging es an der Urne ebenso. Sie wurde am 29. November 1998 mit 73 Prozent Nein-Stimmen verworfen. (Für die Initiativtexte siehe den Anhang in: Longchamp et al. 1998).

⁹ Gegen diesen allgemeinen, vom Parlament als dringlich erklärten (und somit dem fakultativen Referendum unterstehenden) Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1998 hat die Eidgenössische Demokratische Union (EDU) das Referendum ergriffen. Der Bundesbeschluss hielt der Abstimmung vom 13.

einer ärztlich kontrollierten Heroinabgabe an Schwerstsüchtige ermöglicht hatte (BAG 1999b), war für den Bundesrat und den Gesetzgeber der Weg frei, das BetmG an die seit 1991 vertretene Vier-Säulen-Politik anzupassen (BAG 1999). Insbesondere in den Fragen der Überlebenshilfe resp. der Schadensverminderung und der Strafbarkeit des Konsums hat sich ein Wandel eingestellt (BAG 1999). Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen basieren auf den Empfehlungen einer vom EDI eingesetzten Expertenkommission (Bericht Kommission Schild 1996) und verschiedenen wissenschaftlichen Studien (u.a. Cannabisbericht 1999). Das revidierte BetmG soll insbesondere den Jugendschutz verstärken, eine Ausweitung auf alle abhängigkeitszeugenden Substanzen bringen, die ärztliche Verschreibung von Heroin definitiv verankern sowie die Koordination zwischen Bund und Kantonen verbessern. In der strittigen Frage der Bestrafung des Konsums von Betäubungsmitteln stellte der Bundesrat zwei Varianten vor. Beide gehen von einer Strafbefreiung des Konsums von Cannabisprodukten aus. Die progressivste Variante (entspricht dem Vorschlag der Kommission Schild) stellt die Strafbefreiung aller Betäubungsmittel zur Diskussion.¹⁰ Die Nationalratskommission für soziale Sicherheit und Gesundheit arbeitete ihrerseits drei ausformulierte Varianten zur Entkriminalisierung des Drogenkonsums aus. Während die Hauptvariante die Entkriminalisierung des Konsums aller Drogen vorsieht, zielen die beiden anderen Varianten auf strafrechtliche Erleichterungen für den Konsum von Cannabisprodukten ab. Die Kommission beauftragte den Bundesrat, diese drei Varianten mit seinen eigenen Vorarbeiten zur Revision des BetmG in die Vernehmlassung zu schicken (NZZ 3. Mai 1999: 14). Am 5. August 1999 hat der Bundesrat dieses Vernehmlassungsverfahren eröffnet und in der Folge die Botschaft über die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (vom 9. März 2001) an das Parlament weitergeleitet. Im revidierten Betäubungsmittelgesetz wird das Vier-Säulen-Prinzip verankert sowie die Entkriminalisierung des Cannabiskonsum vorgeschlagen. Die parlamentarischen Beratungen sind im September 2003 durch einen Nichteintretens-Entscheid im Nationalrat ins Stocken geraten. Besonders bezüglich Freigabe des Cannabiskonsums scheint sich ein Meinungswandel in Richtung einer restriktiveren Haltung oder Bewahrung des Status Quo abzuzeichnen. Zudem ist es wahr-

Juni 1999 mit 54 Prozent der Stimmen stand und gilt nun bis zur Revision des BetmG oder längstens bis zum 31. Dezember 2004.

¹⁰ Von den im Jahr 1997 registrierten Verstössen gegen das BetmG betrafen mehr als 80 Prozent der Anzeigen den Konsum (BAG 1999: 6).

scheinlich, dass nach einer Verabschiedung im Parlament das Referendum erfolgreich ergriffen wird und eine Volksabstimmung stattfinden muss.

2.2. Wichtige staatliche Institutionen

2.2.1. Bundesrat

Der Bundesrat hat erst relativ spät damit begonnen, Massnahmen hinsichtlich der Drogenproblematik zu treffen (Lehmann 1998: 6). Von 1974 bis 1991 liess die Exekutive via die «Eidgenössische Betäubungsmittelkommission» und einzelne Bundesämter Berichte erstellen und Abklärungen treffen (Drogenbericht 1989: 32).

Noch 1983 hat der Bundesrat die Empfehlung des ersten Drogenberichts übernommen, wonach den Erfordernissen der Zeit bei richtiger Auslegung des BetmG Rechnung getragen werden könne. Einzelne Punkte seien allenfalls in Teilrevisionen zu überarbeiten (Drogenbericht 1983: 90; Eisner 1992: 91). Trotzdem hat sich in der Zeit zwischen dem ersten, lokalen Auftauchen von öffentlichem Haschischkonsum in den sechziger Jahren und den zunehmend sichtbaren und diskutierten Drogenszenen in einigen Schweizer Städten in der Mitte der achtziger Jahre die Haltung des Bundesrates tendenziell gewandelt. Die zunehmende Bedeutung der HIV/AIDS-Problematik in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre (Bütschi/Cattacin 1993: 145), der Druck der Medien (Kreuzfeldt 1997) und vor allem der Städte mit offenen Szenen (Mettler 1996) haben bewirkt, dass der (präventiv)-medizinische Aspekt des Drogenproblems immer stärker in den Vordergrund rückte (BAG 1999; Kübler 2000: 84).

Im Februar 1991 beschloss der Bundesrat ein erstes drogenpolitisches Massnahmenpaket (Massnahmenpaket 1991; Schweizerische Politik 1992: 215-219; Fahrenkrug 1995: 178-79), welches dem BAG erlaubte, die beiden Berufsorganisationen VSD (Verein Schweizerischer Drogenfachleute) für die Deutschschweiz und GREAT (Groupement romand d'études sur l'alcoolisme et les toxicomanies) für die französische und italienische Schweiz, damit zu betrauen, Ausbildungszentren¹¹ aufzubauen (Kübler 1993: 16). Diesem Massnahmenpaket entsprechend sollte sich der Bund vermehrt für die Primärprävention, eine bessere Koordination und eine effektive Ursachenbekämpfung einsetzen; die Kantone blieben für Aufklärung, Beratung und Betreuung der Bevölkerung und der Süchtigen zuständig. Die Straffreiheit des Konsums und Kleinhandels von Betäubungsmitteln hat der Bundesrat jedoch unmissver-

¹¹ CONVERS in Olten im September 1991 und ARIA anfangs 1993. Beide Zentren werden vom VSD resp. dem GREAT geführt, jedoch zu 100% vom BAG finanziert (Stand 1995).

ständig und trotz entgegenlautender Empfehlung des Berichts der «Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission» von 1989 abgelehnt (Drogenbericht 1989: 82; Schweizerische Politik 1992: 216). Die Aufgaben- und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen entsprach damit weitgehend dem status quo ante (Fahrenkrug 1995: 171). Da sich dieses Massnahmenpaket hauptsächlich auf das BetmG von 1951 in der Fassung von 1975 als gesetzliche Grundlage abstützen musste, war dies auch gar nicht anders möglich. Aufgrund des bundesrätlichen Massnahmenpaketes konnte das BAG aber dank erweitertem Stellenetat und einem Mehr an finanziellen Mitteln (Fahrenkrug 1995: 179) aktiver als bis anhin - zum Beispiel mittels Subventionen an private Organisationen - Einfluss auf die Drogenpolitik auf lokaler Ebene nehmen (Bütschi/Cattacin 1993; Kübler et al. 1997: 248-250). So finanzierte das BAG von 1991 bis 1994 circa 150 lokale Projekte öffentlicher oder privater Träger in den Bereichen Prävention, Therapie, Überlebenshilfe und Wiedereingliederung (Geschäftsbericht I 1994: 41). Ein Grossteil der Kantone bejahte mit gewissen Vorbehalten die intensivierten Aktivitäten des Bundes ab 1991. Am meisten schätzten die Kantone die finanzielle Unterstützung (Kübler 1993; Kantonsbericht 1995: 177-182). Das BAG hat somit im Drogenbereich ab 1991 die Rolle eines Akteurs übernommen, der mittels Subventionen beispielhafte Projekte gemäss bestimmten Kriterien anregt, unterstützt und evaluiert, aber nicht oder nur zum Teil in eigener Regie durchführt (Bütschi/Cattacin 1993; Kübler 1993, 1995). Mit dem 1998 beschlossenen, zweiten drogenpolitischen Massnahmenpaket fuhr der Bundesrat in der zu Beginn der neunziger Jahre eingeschlagenen Richtung fort.

In der Zeit nach 1991 vertrat der Gesamtbundesrat eine zum Teil innovative, zum Teil abwartende Drogenpolitik: Im Fall der Versuche einer ärztlich kontrollierten Abgabe von Betäubungsmitteln kann von einer Innovation gesprochen werden. Rechtliche sowie politische Widerstände gegen die Versuche konnten vorläufig beigelegt werden. Der Bundesrat hielt sich bis 1991 zwar strikte an die Kompetenzordnung des BetmG. Der Wandel von 1991 hat aber aufgezeigt, dass diese Kompetenzordnung durchaus unterschiedlich ausgelegt und umgesetzt werden kann. Besonderes Gewicht kam dem jeweiligen Vorsteher resp. der Vorsteherin des EDI zu. Während zu Zeiten von Bundesrat Hürlimann (CVP, 1974-82) und Egli (CVP, 1983-86) dem BAG quasi die Hände gebunden waren (Drogenbericht 1989: 19; Kübler 1993: 14), kam in der Amtszeit von Bundesrat Cotti (CVP, 1987-92) das bundesrätliche Massnahmenpaket von 1991 zustande, welches zu Beginn auch für die Drogenpolitik der amtie-

renden Vorsteherin des EDI, Bundesrätin Dreifuss (SP, ab 1993), noch die Grundlage bot. Bezüglich der Umsetzung einzelner Massnahmen bestanden zwischen Bundesrat Cotti, Teilen des Parlaments, des BAG und Fachleuten anfänglich noch erhebliche Differenzen (Schweizerische Politik 1992: 215-219). Sie konnten mit Beginn der Amtszeit von Bundesrätin Dreifuss vornehmlich im Fall der Versuche mit der medizinisch kontrollierten Drogenabgabe ausgeräumt werden. Die Versuche wurden schrittweise ausgeweitet von ursprünglich 250 auf 500, dann 800 Heroinplätze (NZZ 26. Mai 1995: 13). Der Übergang zum Vier-Säulen-Modell fand in Fachkreisen allgemein Zustimmung und konnte auf Abstützung bei den Bundesratsparteien CVP, FDP und SPS zählen (Gutzwiller 1998: 142).

Bei der seit langem von Parlament und Fachorganisationen geforderten Revision des BetmG wartete der Bundesrat relativ lange zu. Die Haltung des Bundesrates war zu Beginn der neunziger Jahre hinsichtlich der am meisten diskutierten Themen, wie etwa der teilweisen Freigabe des Konsums von Betäubungsmitteln, zwiespältig. In einem Positionspapier zu drogenpolitischen Fragen sprach sich der Bundesrat noch im Jahr 1994 für die Beibehaltung der Strafbarkeit des Drogenkonsums aus (siehe: Positionspapier des Bundesrates vom 7.9.1994, in: Kantonsbericht 1995: 225-240). Gegenüber den als zu extrem beurteilten Volksinitiativen «Jugend ohne Drogen» und «Für eine vernünftige Drogenpolitik» arbeitete der Bundesrat zuerst einen Gegenvorschlag aus (NZZ 6.12.94: 13), der allerdings nach erfolgter Vernehmlassung wieder zurückgezogen wurde (NZZ 30.3.95: 13).

Inzwischen hat das EDI eine Expertenkommission eingesetzt, um Vorschläge für einer Revision des BetmG zu erarbeiten, obwohl die bisher erschienenen Drogenberichte von 1983 resp. 1989 es an konkreten Empfehlungen diesbezüglich nicht mangeln liessen. Die Resultate dieser neu eingesetzten Expertenkommission sind 1996 in Form eines Berichts erschienen (Geschäftsbericht I 1994: 41; NZZ 26./27.11.94: 14).

Insgesamt war der Bundesrat in den neunziger Jahren jedoch weitaus aktiver als zuvor. Vor allem im kommunikativen und koordinierenden Bereich hat der Bundesrat mit der Organisation der nationalen Drogenkonferenzen von 1991 und 1995, mehreren Vernehmlassungen sowie einer Reihe neuer Fachgremien Plattformen des Dialogs und der Zusammenarbeit auf allen Ebenen geschaffen oder mitgetragen (Ge-

schäftsbericht II 1994: 54; Bundesrat 1994: 4; Mettler 1996; Lehmann 1998: 9-10; Oesch et al. 1999: 80-95).

2.2.2. Parlament

Die Gesetzgebung stellt die wichtigste Aufgabe der Bundesversammlung dar (neben Wahl-, Rekrutierungs- und Kontrollfunktion). Viele Vorstösse im Parlament sind allerdings von der Verwaltung und Regierung inspiriert. Allgemein gilt für die schweizerische Legislative, dass realiter der Bundesrat die Agenda im Parlament weitgehend dominieren kann (Klöti 1984: 82-83). Die Revision des BetmG im Jahr 1975 stellte jedoch eine Ausnahme dar und war auf eine Initiative des Parlaments zurückzuführen (Klöti 1984: 86; Zehnder 1988: 150-153). Zwar fehlte es auch später nicht an parlamentarischen Vorstössen, die darauf abzielten, Änderungen des BetmG einzuleiten. Der Bundesrat und die Mehrheit im Parlament zeigten sich in dieser Frage bis gegen Mitte der neunziger Jahre allerdings nicht als besonders entgegenkommend.

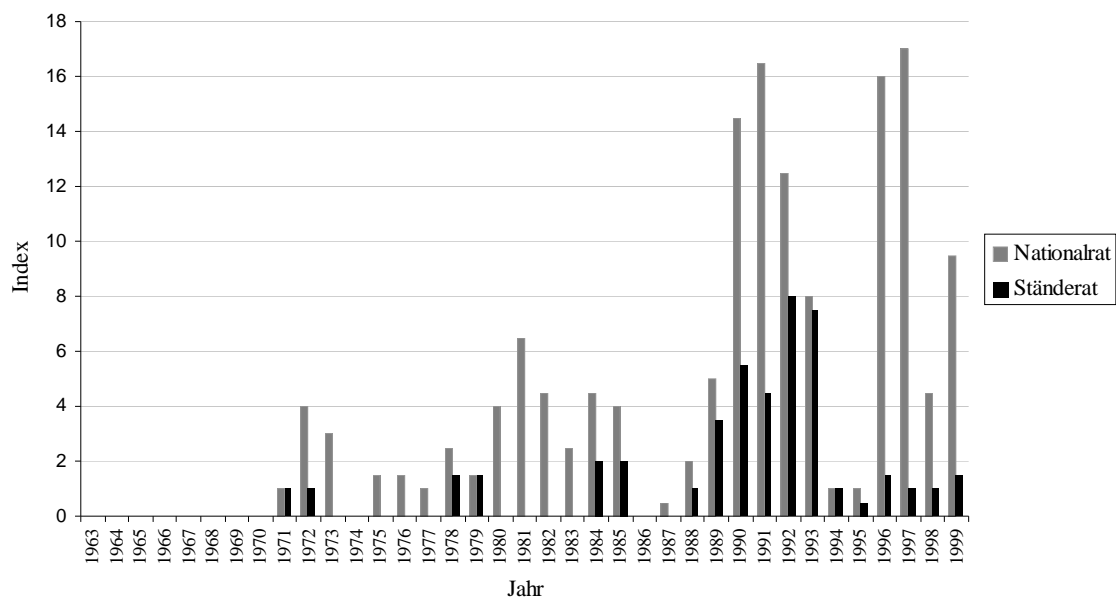
Um die Rolle des Bundesparlamentes in drogenpolitischen Fragen einzuschätzen, können wir auf die mit relativ geringem Aufwand erhebbaren persönlichen Vorstösse in National- und Ständerat zurückgreifen. Die Anzahl der persönlichen Vorstösse (Parlamentarische Initiative, Motion, Postulat, Interpellation) pro Jahr in den beiden Kammern kann als Indikator für die Aktivität des Parlaments gelten und Auskunft darüber geben, wie ein bestimmtes gesellschaftliches Problem in den institutionellen politischen Prozess eingeführt wurde (Kriesi et al. 1981: 160). In einem Index (siehe Anhang 1) der drogenpolitischen Vorstösse verdichtet lässt sich die Aktivität des Parlaments über eine längere Zeitspanne verfolgen.

Wenn wir den absoluten, nicht an der Gesamtzahl von Vorstössen relativierten, Index betrachten (siehe Graphik 2.1), fällt auf, dass der Nationalrat - auf den ersten Blick - über die Zeit von 1963 bis 1999 hinweg weitaus aktiver war als der Ständerat. Zumindest bis 1987 waren im Ständerat lediglich sporadisch persönliche Vorstösse zu drogenpolitischen Fragen zu verzeichnen. In den Legislaturperioden ab 1987 und 1991 nahmen die Aktivitäten in der zweiten Kammer jedoch kontinuierlich zu.

Die Konjunktur der parlamentarischen Aktivitäten in Sachen Drogenproblem lässt sich in drei Phasen einteilen (siehe auch: Eisner 1992: 88).

Die *Phase I* gibt einen Überblick über die Aktivitäten der Räte in der Legislaturperiode von 1971-75. Die persönlichen Vorstösse sind als Reaktion auf den vermehrten Konsum von Haschisch, das Aufkommen von Heroin zu Beginn der siebziger Jahre und die bestehenden Lücken im geltenden BetmG zu werten. In dieser Zeit leitete das Parlament die Revision des BetmG ein, welches 1975 in Kraft trat.

Graphik 2.1: Drogenpolitische Vorstösse in den eidgenössischen Räten von 1963 bis 1999 (absolute Werte)



Quelle: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung: Nationalrat, Ständerat, 1963-99.

Die *Phase II* umfasst die drei Legislaturperioden von 1975-87. Die Vorstösse der Parlamentarier zielten zum einen darauf ab, den Bund zu veranlassen, die ihm gemäss BetmG zugeschriebene Rolle wahrzunehmen (siehe Kapitel 2.1.). Anlässlich des zu Beginn der achtziger Jahre erneut stark angestiegenen Konsums von Betäubungsmitteln waren zum anderen immer wieder Versuche zu verzeichnen, das BetmG in der Frage der Bestrafung des Konsums zu lockern. Den entsprechenden Anträgen war allerdings kein Erfolg beschieden. Die Vorstösse wurden vom Bundesrat zumeist mit dem Hinweis auf die noch nicht abgeschlossenen Arbeiten der «Subkommission Drogenfragen» zur Ablehnung empfohlen (Kantonsbericht 1985: 57-60). Die in beiden Räten gesteigerte Aktivität in den Jahren 1984 und 1985 ist auf eine von der Begnadigungskommission des National- und Ständerates eingereichte parlamentarische Initiative zurückzuführen. Sie schlug vor, auf eine doppelte finanzielle

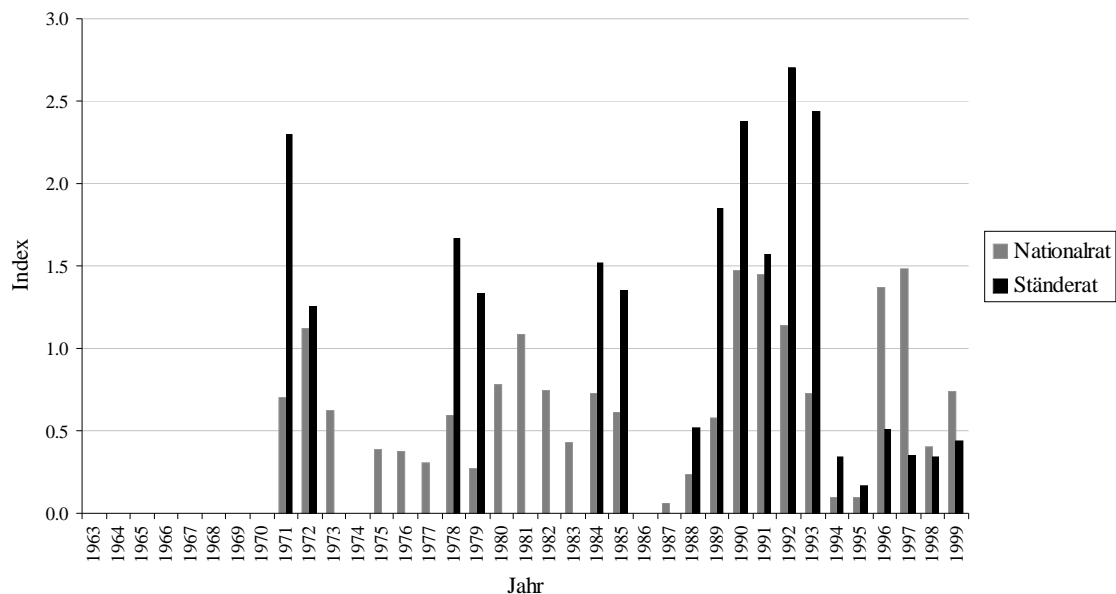
Bestrafung (Vergehen gegen Zoll- und Betäubungsmittelgesetze) von an der Grenze ertappten Betäubungsmittelkonsumenten zugunsten deren Resozialisierung zu verzichten. Sieht man von diesem relativ technischen Vorstoss ab, kam die parlamentarische Aktivität hinsichtlich Drogenfragen Mitte der achtziger Jahre praktisch zum Erliegen. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass mit dem Drogenbericht von 1983 (siehe Kapitel 2.2.5.1.) viele parlamentarische Vorstösse und Anfragen beantwortet werden konnten.

Mit der Legislaturperiode von 1987-91 begann die momentan noch nicht abgeschlossene *Phase III*. Die zu beobachtende rapide Zunahme der parlamentarischen Aktivitäten hängt eng mit der Krankheit AIDS und den offenen Drogenszenen in einigen Schweizer Städten zusammen. Die Index-Werte kulminierten für den Nationalrat in den Jahren 1991 und 1997. Im Jahr 1991 hat der Bundesrat sein Massnahmenpaket vorgestellt, was kurzfristig zu einer gewissen Verminderung der parlamentarischen Aktivitäten in dieser Frage beigetragen hat. Aufgrund der beiden Volksinitiativen, der bis 1996 provisorisch durchgeführten Versuche mit der medizinischen Abgabe von Betäubungsmitteln und der noch nicht abgeschlossenen Beratungen der Expertenkommission zur Revision des BetmG verblieben die Aktivitäten nach 1991 tendenziell auf einem hohen Niveau. Das Ende dieser Phase III lässt sich zwar nicht mit Sicherheit voraussagen. Es ist jedoch zu erwarten, dass nach erfolgter Revision des Betäubungsmittelgesetzes die Frequenz der eingereichten Vorstösse vorübergehend abnehmen wird.

Da im National- und Ständerat insgesamt nicht gleichviele persönliche Vorstösse eingereicht werden und die Anzahl aller eingereichten Vorstösse in den letzten dreissig Jahren stark zugenommen hat, ermöglicht erst eine Gewichtung (siehe: Anhang 1) an der Gesamtzahl aller eingereichten persönlichen Vorstösse den validen Vergleich zwischen den Aktivitäten der beiden Kammern. Der resultierende relative Index (siehe Graphik 2.2) lässt die Wichtigkeit des Ständerats besser zur Geltung kommen, bewirkt indessen keine Änderungen in der Interpretation der parlamentarischen Aktivitäten des Nationalrats. Im Ständerat ist nach den sporadischen Interventionen in den Phasen I und II ab 1988 im Gegensatz zum Nationalrat sogar eine gesteigerte Aktivität zu verzeichnen. Bis zum bundesrätlichen Massnahmenpaket von 1991 beinhalteten die Vorstösse die Forderung an den Bundesrat, ein Drogenkon-

zept vorzulegen und eine kohärente Drogenpolitik zu erarbeiten. Auch Mitglieder des Ständerats haben die Forderung nach einer Revision des BetmG erhoben.

Graphik 2.2: Drogenpolitische Vorstösse in den eidgenössischen Räten von 1963 bis 1999 (an Gesamtzahl der Vorstösse gewichtete Werte)



Quelle: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung: Nationalrat, Ständerat, 1963-99.

2.2.3. Bundesgericht

Das oberste Gericht der Schweiz übt *expressis verbis* zwar keine Verfassungshoheit aus (Art. 113 BV). Versuche, das Bundesgericht als urteilende Instanz über die Verfassungsmässigkeit von einzelnen Bestimmungen des BetmG zu instrumentalisieren, scheiterten deshalb ausnahmslos bereits an formal-juristischen Hürden (als Beispiel: NZZ 19.8.1995: 16). Der Einfluss des Bundesgerichts auf die inhaltliche Ausgestaltung von Politik ist in der Schweiz im Vergleich zu den USA oder Deutschland als relativ gering einzuschätzen. Das soll aber nicht heissen, dass Bundesgerichtsent-scheide für die Politik gänzlich unwichtig wären (Rothmayr 2000). Auch ohne formale Verfassungshoheit konnte das Bundesgericht in Form von Präzedenzfällen einen gewissen Einfluss auf die Drogenpolitik des Bundes ausüben. Sowohl vor als auch nach der Revision des BetmG von 1975 gab es derartige, drogenpolitisch besonders folgenreiche Gerichtsfälle¹².

¹² Für eine Zusammenstellung von wichtigen Bundesgerichtsent-scheiden zum Thema Drogen siehe: Hug-Beeli 1992; Kantonsbericht 1995: 145-146; Müller/Fahrenkrug 1995: 145/146.

2.2.3.1. Bundesgerichtsentscheide vor der Revision von 1975

Mit dem Entscheid vom 19. Dezember 1969 im Falle Unbekannt gegen den Kanton Neuenburg (Schweizerisches Bundesgericht 1969) deckte das Bundesgericht einerseits die Unzulänglichkeit des BetmG in der Fassung von 1951 auf und wies andererseits implizit den Weg zur nächsten Revision.

In der Debatte um das BetmG von 1951 ging es um die paradoxe Situation, dass der *alleinige Konsum* von Betäubungsmitteln nicht (Art. 19 BetmG 1951), der *Erwerb* jedoch sehr wohl unter Strafe stand. Es bestand eine Unklarheit darüber, ob erappte Konsumenten (damals zu 90% von Cannabisprodukten; siehe: Drogenbericht 1989: 28) überhaupt zu verurteilen seien. Da ohne den als strafbar geltenden, vorangegangenen Erwerb der Konsum von Betäubungsmitteln gar nicht stattfinden kann, wäre eine indirekte Verurteilung aus rein logischen Gründen möglich. Juristisch argumentiert war eine Verurteilung von Konsumenten gemäss dem bei Strafrechtsbestimmungen zur Anwendung gelangenden Prinzip «sine lege nulla poena» jedoch problematisch, da das Konsumverbot zumindest im Gesetz nicht verankert war (NZZ 10.2.1971). In der Begründung des entsprechenden Urteils offenbarte sich dieser Widerspruch:

"Elle [l'action d'acquérir] comprend tous les actes par lesquels on se procure des stupéfiants, fût-ce à titre gratuit. Elle peut être distincte de la consommation; elle est alors punissable comme telle, alors même que la consommation seule ne l'est pas" (Schweizerisches Bundesgericht 1969: 183).

Dieser Widerspruch veranlasste jedoch das Bundesgericht nicht, den Konsum als legal zu bezeichnen. Vor dem Hintergrund der Jugendbewegungen Ende der sechziger Jahre wurde das BetmG derart ausgelegt, dass die Bestrafung des Konsums via den vorangegangenen Erwerb zu erfolgen hatte, notabene auch mit dem dafür vorgesehenen Strafmass. Damit fällte das Bundesgericht einen politischen Entscheid. Die Anzahl Anzeigen wegen Verstössen gegen das BetmG nahm danach besonders in den Städten rapide zu (Serdült 1996). Diese widersprüchliche Regelung wurde mit der Revision von 1975 beigelegt, indem neu auch der Konsum unter die strafbaren Handlungen gezählt wurde (Art. 19a und 19b BetmG 1975).

2.2.3.2. Bundesgerichtsentscheide nach der Revision von 1975

Nach 1975 konzentrierten sich die Anstrengungen der Rekurrenten vor Bundesgericht zumeist darauf, gestützt auf das BetmG eine Entpoenalisierung des Konsums von sogenannt "weichen" Drogen oder geringfügiger Mengen zu erlangen. Mit dem Entscheid vom 3. Dezember 1982 in der Sache L. gegen den Kanton Waadt schob das Bundesgericht diesen Bestrebungen einen Riegel vor (Schweizerisches Bundesgericht 1982). Der Rekurrent vertrat die Auffassung, dass gemäss Art. 19b¹³ des BetmG in der Version von 1975 der Eigenkonsum von geringfügigen Mengen von Betäubungsmitteln straflos bleiben müsse. Dieser Argumentation konnten die Bundesrichter jedoch nicht folgen:

"L'art. 19b LStup [BetmG] prévoit notamment que celui qui «prépare» pour lui-même la consommation de stupéfiants n'est pas punissable s'il s'agit de quantités minimales. Contrairement à l'avis du recourant, la loi ne dit pas que la consommation personnelle de quantités minimales n'est pas punissable; cela ne découle pas davantage de la ratio legis ou des travaux préparatoires de cet article" (Schweiz. Bundesgericht 1982: 198-9).

Mit diesem Entscheid hat das Bundesgericht aufgezeigt, dass ohne substantielle Revision des BetmG auch der Konsum von geringen Mengen jeglicher Betäubungsmittel *im Prinzip* strafbar bleiben muss.

2.2.4. Verwaltung

Bezüglich Drogenpolitik ist auf Stufe Bundesverwaltung insbesondere das Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG) im Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) federführend (Fahrenkrug 1996). Im Bereich der internationalen Abkommen spielt das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), hier vor allem die Direktion für internationale Organisationen (DIO), eine gewisse Rolle. Auch das Bundesamt für Polizeiwesen, die Bundesanwaltschaft und das Bundesamt für Justiz im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) sind im Drogenbereich tätig, sofern die Fahndung nach Drogenhändlern, die Verfolgung des organisierten Verbrechens oder die nationale Gesetzgebung betroffen sind.

¹³ Art. 19b BetmG 1975: "Wer nur den eigenen Konsum vorbereitet oder Betäubungsmittel zur Ermöglichung des gleichzeitigen und gemeinsamen Konsums unentgeltlich abgibt, ist nicht strafbar, wenn es sich um geringfügige Mengen handelt."

Abgesehen von diesen Ämtern waren während langer Zeit auf Bundesebene in erster Linie (Massnahmenpaket 1994: 28) ein Expertisen erstellendes und ein koordinierendes Gremium (Stand 1995) für drogenpolitische Belange zuständig: erstens die «Subkommission Drogenfragen der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission» und zweitens die «Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Koordination der Drogenpolitik» (IDA).

Die «Subkommission Drogenfragen» hatte in erster Linie eine beratende Funktion und lediglich marginale Kompetenzen (existiert seit 1951). Die Tätigkeit dieses Konsultativgremiums bestand bisher im wesentlichen darin, die beiden eidgenössischen Drogenberichte zu erstellen (Drogenbericht 1983; Drogenbericht 1989). Die Kommission war in ihrer Zusammensetzung von 1983 noch stark von Medizinern (inkl. Psychiater) geprägt und von Deutschsprachigen dominiert. Weiter vertreten waren Repräsentanten der betroffenen Ämter in der Bundesverwaltung, der Sekretär der «Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz» und ein Repräsentant des «Vereins Schweizerischer Drogenfachleute». Für Abklärungen, die fachlich nicht in den Bereich der Kommissionsmitglieder fielen, wurden externe Experten hinzugezogen (Drogenbericht 1983: 2-3).

Die personelle Besetzung der Kommission ist von einer relativ grossen Konstanz geprägt. 1989 waren sechs von elf Mitgliedern als Person und acht von elf in ihrer Funktion mit der Besetzung von 1983 verglichen identisch. Den Vorsitz der Kommission hatte, wie bereits 1983, François Van der Linde, Präventivmediziner des Kantons St. Gallen, inne. Im Vergleich zu 1983 sind jedoch Bestrebungen erkennbar, auch die beiden anderen Landesteile besser in die Kommission zu integrieren. So kamen neu je ein Vertreter der französischen resp. der italienischen Schweiz hinzu. Auch die Beteiligung des BAG ist ausgebaut worden (Drogenbericht 1989: 10-11).

In den Bestrebungen, die Zusammensetzung der Kommission nach Landesteilen, wissenschaftlichen Disziplinen und zwischen staatlichen und privaten Vertretern paritätischer zu gestalten, ist der Versuch ersichtlich, die Empfehlungen der Kommission auf eine breitere Basis abzustützen als beim ersten Bericht. Der zweite Bericht gewann damit an Legitimität und entzog einem Teil der möglichen Kritik etwas an Boden.

1997 ersetzte die neu geschaffene Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF) die Betäubungsmittelkommission, die angesichts der neuen Entwicklungen

im Drogenbereich als nicht mehr adäquat angesehen wurde. Die EKDF setzt sich aus 14 Mitgliedern zusammen und kann nebst ihrer beratenden Funktion selbständig agieren, Experten konsultieren und öffentliche Stellungnahmen abgeben.

Ein Punkt des Grundsatzpapiers "Massnahmen des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme", das anlässlich der ersten Nationalen Drogenkonferenz vom 1. Oktober 1991 in Bern vorgestellt wurde, betraf die Einsetzung eines interdepartementalen Koordinationsgremiums für Drogenfragen (Massnahmenpaket 1991: 2). Unter dem Vorsitz des BAG sollte dieses als permanente Kontaktgruppe gedachte Gremium der verbesserten Koordination und Information innerhalb der Bundesverwaltung dienen und Aufgaben übernehmen, die von einer verwaltungsexternen Kommission, wie der «Subkommission Drogenfragen», nicht angegangen werden können. Diese ad-hoc Arbeitsgruppe umfasste Vertreter des BAG, des Bundesamtes für Justiz, der Bundesanwaltschaft, der Direktion für Internationale Organisationen im EDA und weitere betroffene Stellen je nach Bedarf. Das Hauptziel bestand darin, innerhalb des Bundes einen kohärenten Massnahmenvollzug zu gewährleisten (Massnahmenpaket 1991: 14-15). Die Arbeitsgruppe wurde in der Folge provisorisch eingesetzt, prüfte Fragen des Strafvollzugs, die zur Ratifikation anstehenden internationalen Abkommen und die Rahmenbedingungen für einen wissenschaftlichen Versuch mit einer kontrollierten Betäubungsmittelabgabe, traf sich danach aber nicht mehr und ging dann zu einer bilateralen Arbeitsweise mit dem BAG (Situation Ende 1993) als Dreh- und Angelpunkt über (Umsetzung Massnahmenpaket 1994: 13-14).

2.2.5. Die nationalen Drogenberichte

Eine wichtige Tätigkeit der obengenannten Verwaltungsstellen und Kommissionen, insbesondere des BAG und der «Subkommission Drogenfragen», besteht darin, Grundlagen für die bundesrätliche Drogenpolitik auszuarbeiten, die Öffentlichkeit über den Stand der Fachdiskussion zu informieren und auf Vorstösse aus dem Parlament zu reagieren. Dies geschieht vorderhand in Form von Berichten. Für die drogenpolitische Debatte fallen vier Berichtsreihen besonders ins Gewicht:

- der Drogenbericht,
- der Jahresbericht der Kantone,
- der Methadonbericht und

- der Spritzenabgabebericht.

Anhand der Berichtstätigkeit des Bundes lässt sich inhaltlich ein gutes Abbild der gesamtschweizerischen Entwicklungen im Drogenbereich erstellen. Zudem geben der Beginn und die Regelmässigkeit des Erscheinens dieser Berichte gewisse Aufschlüsse darüber, welche Wichtigkeit und Dringlichkeit den einzelnen Sachbereichen aus der Sicht des Bundes bisher zukam.

2.2.5.1. Berichte der «Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission»

Der erste Drogenbericht, abgefasst von der «Subkommission Drogenfragen» der «Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission», wurde 1983 aufgrund eines Postulats (11.6.1980) von Nationalrat Paul Günther (damals LdU, BE) erstellt. Der Bericht stellte die erste umfassende - auch Alkohol und Tabak miteinschliessende - offizielle Darstellung der aktuellen Drogensituation in der Schweiz dar, repräsentierte den Stand der wissenschaftlichen Diskussion über das Abhängigkeitspotential und die medizinischen sowie sozialen Folgekosten von einzelnen Betäubungsmitteln und kam auch auf die vermuteten Ursachen für das Drogenproblem zu sprechen. Im letzten Teil des Berichts waren die empfohlenen Massnahmen der «Subkommission Drogenfragen» hinsichtlich Prävention, Früherfassung, Therapie, Strafrecht, Ausbildung von Fachpersonal, Forschung und Evaluation, polizeilicher Repression und Koordination aufgeführt.

Die inhaltlich wichtigsten Punkte sind hier in geraffter Form wiedergegeben:

- Dem Autorenkollegium des Berichts war es ein Anliegen, die Alltags-Theorie von Haschisch als Einstiegsdroge für den Heroinkonsum massiv in Abrede zu stellen: "Nur ein kleiner Teil der Raucher geht auf regelmässiges Haschisch-Rauchen über und nur der kleinste Teil der Haschisch-Raucher steigt auf Opiate um" (Drogenbericht 1983: 52).
- Insgesamt sind Einrichtungen zur Vorsorge und Therapie in der Schweiz erst sehr lückenhaft vorhanden. Der Bund hat zudem bisher seine Aufgaben in der Forschung und Ausbildung von Fachpersonal vernachlässigt.
- Im Drogenbericht sind im Gegensatz zum BetmG ausser den kantonalen auch die kommunalen Stellen angesprochen. Gefragt sei eine interkantonale und -regionale Zusammenarbeit auch mit privaten Organisationen.

- Eine Änderung der Strafbestimmungen im BetmG drängt sich nach Ansicht der Drogenkommission nicht auf: "Die Strafandrohung des Drogenkonsums ist grundsätzlich beizubehalten, wobei von den strafmildernden und strafbefreienden Einschränkungen zugunsten von Erstkonsumenten oder von abhängigen Konsumenten im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung angemessen Gebrauch zu machen ist (...)" (Drogenbericht 1983: 87-88).

Der zweite nationale Drogenbericht erschien 1989 und hatte zum Ziel, die Entscheidungsgrundlagen für eine zukünftige Drogenpolitik zu erarbeiten. Die Arbeiten führte wiederum die «Subkommission Drogenfragen» im Auftrag des BAG aus. Die Autoren vertraten die Ansicht, dass sich die Situation im Vergleich zu 1983 wesentlich verändert habe. Nachfolgend sind die Empfehlungen aufgeführt, die sich von denjenigen des Drogenberichts 1983 stark unterschieden oder von besonderer Wichtigkeit für den Fortlauf der politischen Diskussion waren:

- Die Situation der AIDS-Problematik hat sich verschärft. Nötig wären verstärkte Anstrengungen bei niederschweligen Einrichtungen, der Prävention und der Abgabe von Spritzenmaterial.
- Die Abgabe von Heroin an Abhängige wurde nach wie vor abgelehnt: "Es liegen keine neuen Argumente vor, zufolge denen die Abgabe von Heroin an Heroinabhängige empfohlen werden könnte" (Drogenbericht 1989: 96).
- Untersuchungen der Subkommission haben ergeben, dass weitaus die häufigsten Verurteilungen aufgrund des Drogenkonsums erfolgen und die überwiegende Anzahl der Urteile sich demnach mit leichteren Fällen zu befassen hatte (Drogenbericht 1989: 68-69): "Es wird daher von der Subkommission Drogenfragen die einstimmige Empfehlung abgegeben, im Falle einer Gesetzesrevision auf die Bestrafung des Drogenkonsums zu verzichten. Die Straffreiheit des Konsums soll (...) für alle Drogen gelten. Der Besitz sowie das Erlangen zum Eigenkonsum von klar zu definierenden Kleinmengen wären ebenfalls als straffrei zu erklären. Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass jede Form von Handel mit Drogen illegal bleiben sollte" (Drogenbericht 1989: 75).

Besonders die letztgenannte Empfehlung stellte eine Kehrtwende in der bisher vertretenen Haltung der «Subkommission Drogenfragen» dar und gab Anlass zu einer

breiteren Diskussion über die Frage der Strafbarkeit des Konsums von Betäubungsmitteln.

2.2.5.2. Die Jahresberichte der Kantone

Ab 1978, zusammenfallend mit der Schaffung der «Dokumentations-, Informations- und Koordinationsstelle» (DIKS), führte das BAG bei den Kantonen eine Umfrage über die präventiven, therapeutischen und gesetzgeberischen Anstrengungen im Drogenbereich durch (gemäss BetmG 1975 Art. 36). Ein Verzeichnis der Einrichtungen in der Drogenhilfe (ab 1983 ausgekoppelt), eine kurze Übersicht über die Methadonabgabe und ein statistischer Teil ergänzen die nach Kantonen aufgeschlüsselten Ausführungen des Berichts.

Die wechselhafte Geschichte dieser Berichtsreihe illustriert auch, wie mangelhaft die DIKS beim BAG und das BAG insgesamt mit personellen und finanziellen Ressourcen dotiert waren, um die im BetmG aufgeführten Bundesaufgaben erfüllen zu können. Bis und mit 1991 standen dem BAG für diese Zwecke jährlich lediglich Finanzen in der Höhe von 200'000 sFr. und punkto Personal 1,6 Stellen zur Verfügung (Massnahmenpaket 1991: 1). Mit dem Massnahmenpaket von 1991 wurde das Budget auf zwölf Millionen sFr. und der Stellenetat auf fünfzehn Personen angehoben (Bericht Massnahmenpaket 1994: 1).

Die DIKS war anfänglich mit einer Stelle dotiert. Von 1978-1984 war sie von Marco Schnyder (1992) besetzt, welcher 1979 den ersten "Jahresbericht der Kantone über die Präventiven und Therapeutischen Massnahmen in der Drogenhilfe" erstellte. Nach den Berichten von 1980, 1981/82, 1983 und 1985 wurde die Berichtstätigkeit eingestellt und die DIKS anlässlich einer Verwaltungsreorganisation aufgelöst. Deren Aufgaben übernahm ab Januar 1986 die Sektion Prävention im BAG. Aufgrund der prekären finanziellen Situation und wegen Arbeitsüberlastung verkümmerte die interkantonal koordinierend wirkende Informationstätigkeit des Bundes zur Bedeutungslosigkeit. Die Qualität des Berichts hat in dieser Zeit denn auch eindeutig abgenommen. Der Bericht über das Jahr 1985 kam erst 1987 mit einem Vorwort von 1986 heraus (Kantonsbericht 1987) und wies nicht einmal Seitenzahlen auf. Erst 1990 wurde mit dem Bericht für die Jahre 1986-1989 die ausführliche Berichtstätigkeit wieder aufgenommen. Den bisher letzten Bericht hat die Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA) im Auftrag des BAG 1995 für die Jahre 1990-1993 erstellt (Kantonsbericht 1995).

Anhand dieser Berichtsreihe ist erkennbar, dass der Bund seine informierende und koordinierende Aufgabe während zehn Jahren nach der Revision des BetmG bis in die Mitte der achtziger Jahre und dann erst ab 1990 wieder ernstgenommen hat. Die personal- und zeitaufwändige Berichtstätigkeit haben die zuständigen Stellen vermehrt im Auftragsverhältnis an Wissenschaftler oder halbstaatliche Organisationen weitergegeben.

2.2.5.3. Die Methadonberichte

Den Auftrag für die Ausarbeitung eines Methadonberichts erhielt die «Subkommission Drogenfragen» 1983 von der «Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission». Daraufhin konstituierte sich innerhalb der «Subkommission Drogenfragen» die «Arbeitsgruppe Methadon», die ihren Bericht im April 1984 ablieferte (Methadonbericht 1984). Ein Bericht drängte sich hauptsächlich wegen der uneinheitlichen Praxis der Methadonverschreibung an Drogenabhängige in den Kantonen auf (Fuchs 1992). Inhaltlich beschreibt der Bericht die Geschichte, Forschung und Praxis der Methadonbehandlung im Ausland und der Schweiz. Die konkreten Empfehlungen darüber, wie Methadonabgabeprojekte organisiert sein sollten, dienten in der Folge der «Eidgenössischen Sanitätsdirektorenkonferenz» und der «Vereinigung der Kantonsärzte» als Grundlage.

Der zweite Methadonbericht von 1989 stand im engen Zusammenhang mit der AIDS-Problematik (Methadonbericht 1989). Gemäss der bisherigen Auffassung der Berichterstatter kam eine Methadonbehandlung erst nach einer Abstinenzbehandlung in Frage. Um einer Ansteckung von Drogenabhängigen mit dem HIV-Virus durch Spritzen vorzubeugen, gingen einige Kantone dazu über, die Kriterien zu lockern und so die Methadonabgabe auszuweiten. Die kantonalen Reglemente mussten dementsprechend abgeändert werden. Primäres Ziel bei diesen Revisionen war es, das Ausmass des Gebrauchs von Injektionsnadeln mittels einer Ausweitung der Methadonabgabe zu senken, auch wenn auf diesem Weg die Abstinenz nicht mehr im Vordergrund stand (Methadonbericht 1989: 17). Hauptsächlich wird im Bericht die Frage untersucht, ob und in welchem Sinn methadonunterstützte Behandlungen einen präventiven Wert bezüglich HIV-Infektionen haben (Methadonbericht 1989: 18). Die Autoren sehen dann allerdings von einer klaren Stellungnahme zu dieser Frage ab:

"Die Regeln der ärztlichen Kunst für eine (...) Durchführung [von Methadonprogrammen] sind nicht mehr umstritten. Umstritten ist hingegen nach wie vor, ob überhaupt Methadonprogramme durchgeführt werden sollen. Dies ist eine eher gesundheitspolitische als ärztliche Entscheidung. Wir geben dazu keine Empfehlung ab, statt dessen weisen wir ausführlich auf die möglichen Vor- und Nachteile der Einführung von Methadonprogrammen hin" (Methadonbericht 1989: 60).

Damit hält sich die «Arbeitsgruppe Methadon» an die Richtlinien der WHO für Methadonbehandlungen, die auch keine Empfehlungen abgeben und es den Mitgliedsstaaten überlassen, Methadonbehandlungen einzuführen oder nicht.

Bei dieser Berichtsreihe ist besonders gut ersichtlich, dass der Bund via die «Subkommission Drogenfragen» für die Kantone auch mit dem relativ unverbindlichen Mittel des Berichts den Massstab bekannt geben kann (Drogenkonzept Kanton ZH: 46). Der Bund hat mit den Methadonberichten immer dann interveniert und nivellierend zu wirken versucht, wenn die Praxis der Kantone zu stark voneinander abwich.

Ähnlich wie beim nationalen Drogenbericht, wurde die «Arbeitsgruppe Methadon» derart neu konstituiert, dass die einzelnen Landesteile und interessierte Fachkreise gleichmässiger als bisher vertreten waren (Methadonbericht 1989: 1).

2.2.5.4. Die Spritzenabgabeberichte

Angesichts der zunehmenden Anzahl von HIV-infizierten Drogenabhängigen sah sich die «Subkommission Drogenfragen» veranlasst, in einer Stellungnahme (19. Dezember 1985) ein generelles Abgabeverbot von sterilem Spritzenmaterial als unzweckmässig zu bezeichnen (Kantonsbericht 1985: 49). In Ergänzung und zur weiteren Begründung dieser Haltung ging der 1988 publizierte Spritzenabgabebericht der Frage nach, wie die betroffenen kantonalen Stellen die Empfehlungen der «Subkommission Drogenfragen» umgesetzt haben, und welche Probleme sich allenfalls bei der Implementation ergaben. Eine breitangelegte Fragebogenaktion bei den kantonalen Staatsanwaltschaften, allen Chefs der kantonalen Betäubungsmitteldezernate (inkl. der Städte Bern und Zürich), den Kantonsärzten, allen schweizerischen Referenzapothekern und 120 Drogenberatungsstellen stellte die Basis für den Bericht über die in den einzelnen Kantonen geltenden Regelungen dar (Spritzenbericht Kurzfassung 1988: 5). Fallstudien zur Situation in Zürich, Bern und der Region Zuzach ergänzten die flächendeckende Umfrage.

Die Erhebung ergab, dass die polizeiliche Konfiskationspraxis in der Mehrzahl der Kantone darin bestand, bei Kontrollen sowohl gebrauchte als auch sterile Spritzen als Beweismaterial einzuziehen. Mediziner, Apotheker (zwar mit Einschränkungen) und Drogenberater hingegen beurteilten die Spritzenabgabe als wirksame oder zumindest zweckmässige Präventionsmassnahme. Spritzen waren zum Zeitpunkt der Umfrage vor allem über Apotheken und Ärzte in der ganzen Schweiz erhältlich, wobei der Verkauf den wichtigeren Abgabekanal darstellte als die Gratisabgabe (Spritzenbericht Kurzfassung 1988: 8).

Die Autoren empfahlen den Kantonen eine Harmonisierung der Abgabep Praxis anzustreben und den Zugang zu sterilem Spritzenmaterial für die Süchtigen zum Beispiel mittels Automaten zu erleichtern. Auf die juristisch umstrittene Konfiskation von Spritzen sollte die Polizei in Zukunft verzichten. Es gelte zu beachten, dass die "Drogenpolitik (...) im Lichte der Bedrohung durch AIDS generell neu zu überdenken und in jedem Fall auf diese abzustimmen [sei]. Insbesondere wäre eine Verbesserung des allgemeinen Gesundheitsbewusstseins bei Drogenabhängigen anzustreben" (Spritzenbericht Kurzfassung 1988: 14).

Im zweiten Spritzenabgabebericht von 1993 kommt deutlich zum Ausdruck, dass in der Zwischenzeit eine Eingliederung der Thematik in die AIDS-Präventionspolitik des Bundes erfolgt war. Angesichts der angestiegenen Verbreitung des HIV-Virus innerhalb und auch ausserhalb der Population der stark Drogenabhängigen mussten aus medizinischen Gründen politische Kompromisse hintenanstehen. Die Empfehlungen sind deutlich:

"Les centres d'accueils à bas seuil d'admission et décentralisés, offrant la possibilité d'échanger des seringues et d'obtenir des préservatifs, ainsi que des consultations et de l'assistance sont pour le moment la meilleure méthode pour atteindre le plus large éventail possible de consommateurs et consommatrices de drogue, réduire l'incidence des infections VIH et maintenir à un bas niveau la prévalence du VIH" (Spritzenbericht 1993: 23).

Die Entwicklung der Diskussion um die Abgabe von sterilem Spritzenmaterial hat gezeigt, dass infolge der AIDS-Problematik Teile der Drogenproblematik ausgekoppelt und in weniger (nicht ohne!) mit Werten behaftete Entscheide umgewandelt wer-

den konnten. Ähnlich wie beim Methadonbericht hatten die Spritzenberichte in erster Linie die Funktion, die uneinheitliche Praxis der Kantone aufzuzeigen.

2.3. Zusammenfassung

Die Schweiz gilt punkto Drogenpolitik - und auch in anderen Politikbereichen - mit ihren sechsundzwanzig Kantonen als ein sozialpolitisch stark segregierter Raum. In der Schweiz sind die Behörden des Kantons in der Drogenpolitik bedingt durch Föderalismus und Subsidiarität für den Strafvollzug und das Gesundheitswesen zuständig, währenddem in den Gemeinden vor allem die Amtsstellen des Sozial- und Fürsorgewesens gefordert sind. Diese Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz haben bewirkt, dass sich in drogenpolitischen Belangen eine Vielzahl von Ansätzen und ein heterogenes Feld von gesellschaftlichen Akteuren herausgebildet haben. Da der Bund in Sachen Drogenpolitik gemäss dem eidgenössischen Betäubungsmittelgesetz in der Fassung von 1975 lediglich eine unterstützende Rolle spielt, sind die Konflikte zwischen den Kantonen selbst sowie zwischen den Kantonen und (städtischen) Gemeinden besonders ausgeprägt. Aus dieser Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden gehen bereits institutionell verursacht politische Konflikte zwischen den Behörden der drei Ebenen hervor. Weil es sich zudem beim Thema Drogenpolitik um einen stark mit Werten beladenen öffentlichen Diskurs handelt, verschärfen sich die systemimmanenten Konflikte noch zusätzlich und werden bis weit in die politische Arena und an die Bevölkerung getragen. Für die Schweiz drängt sich deshalb ein Vergleich von lokalen Drogenpolitiken geradezu auf.

Abgesehen von einer Einführung in das Thema hat der historische Abriss anhand der Betäubungsmittelgesetzgebung auch aufgezeigt, dass die Ausarbeitung und Durchführung von drogenpolitischen Massnahmen auf Bundesebene während der achtziger Jahre trotz markant gestiegenem Problemdruck in den Städten stagnierte. Ein Wandel hin zu einer aktiveren Rolle des Bundes und der Übergang zu einer aus den vier Säulen Prävention, Therapie, Repression sowie Schadensverminderung bestehenden Drogenpolitik ist erst zu Beginn der neunziger Jahre zu verzeichnen. Parallel dazu liess sich anhand der wichtigsten staatlichen Institutionen (Bundesrat, Parlament, Bundesgericht, Verwaltung) auf nationaler Ebene ein Bild davon vermitteln, unter welchen Rahmenbedingungen die Untersuchung lokaler Drogenpolitik in dieser Arbeit einsetzt.

3. Theorie

Im theoretischen Teil sollen zwei bisher weitgehend unabhängig voneinander abgehaltene Theoriediskussionen zusammengeführt werden. Es handelt sich im ersten Teil um die Überlegungen von Theodore J. Lowi über den Zusammenhang von Policy-Typen und Macht- resp. Einflussstrukturen in der politischen Arena. Ich argumentiere in diesem theoretischen Teil, dass in Verbindung mit dem im zweiten Teil vorgestellten Ansatz der Politiknetzwerke die Postulate Lowi's adäquater in Hypothesen umgesetzt und empirisch untersucht werden können als bisher.

3.1. Lowi's Power Arenas und Policy-Typen

Als Lowi sich 1964 in die Debatte darüber, ob Pluralismus- oder Machtelitetheorien am adäquatesten zur Analyse des politischen Entscheidungsfindungsprozesses wären, einschaltete, waren die meisten politikwissenschaftlichen Arbeiten über kommunale oder nationale Macht- und Einflussstrukturen als Fallstudien konzipiert. Die Anhänger des pluralistischen Ansatzes behaupteten, vereinfacht gesagt, dass Macht im politischen System nicht auf eine Elite konzentriert sei, sondern sich dezentral, von Fall zu Fall, bei einem Konflikt immer wieder von neuem konstituierte. Vertreter der Machtelitetheorien lokalisierten die Macht in den Händen der militärischen, wirtschaftlichen und politischen Hierarchiespitzen (Lowi 1964: 679). Lowi kritisierte an den bisher durchgeführten Fallstudien der "Community-Power"-Tradition (unter den kritisierten: Hunter 1953; Mills 1956; Dahl 1961), dass die Resultate nicht in ein interpretatives Schema eingeordnet wurden oder werden konnten (Spitzer 1987: 676). Die Basis für eine kumulative und vergleichende Forschung fehlte. Lowi versuchte in seinen Überlegungen ein derartiges interpretatives Schema zu entwickeln.

3.1.1. Power Arenas

Das von Lowi für deduktive Untersuchungen entwickelte Schema entstand aus detailliert durchgeführten Fallstudien über Politik in New York City (Spitzer 1987: 685). Lowi argumentiert, dass die Beziehungen zwischen politischen Akteuren in der Phase der Politikformulierung weitgehend durch den Typ einer politischen Massnahme bestimmt sind:

"[...] a political relationship is determined by the type of policy at stake, so that for every type of policy there is likely to be a distinctive type of political relationship" (Lowi 1964: 688).

Die politischen Beziehungen zwischen den Akteuren sehen also je nach dem Typ einer Massnahme ganz anders aus. Das obige Zitat bringt auch zum Ausdruck, dass nicht nur die beteiligten Akteure allein, sondern vor allem auch die Beziehungen, die entstehen, von Bedeutung sind. Die einzelnen Massnahmentypen korrespondieren direkt mit der politischen Arena¹⁴. Jede Arena neigt dazu, ihre eigenen charakteristischen Strukturen, Prozesse, Eliten und Gruppenbeziehungen zu entwickeln (Lowi 1964: 689-690; Mann 1975: 95).¹⁵ Das von Lowi entwickelte Schema baut auf einer dreiteiligen Argumentation auf. Erstens sind Beziehungen zwischen Individuen durch gegenseitige Erwartungen vorbestimmt. Zweitens sind Erwartungen im Bereich der Politik beeinflusst durch staatliche Massnahmen. Deshalb lässt sich drittens ableiten, dass politische Beziehungen durch den Typ einer politischen Massnahme determiniert sind (Spitzer 1983: 22).

Lowi stellt folglich eine funktionale Beziehung zwischen der einzelnen *policy* und der politischen Arena her und ersetzt somit die statisch, nominalen Massnahmenkategorien der Pluralisten (zum Beispiel: Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Landwirtschaftspolitik). In diesem Sinne ist auch sein Ausspruch *policies determine politics* zu verstehen (Lowi 1972: 299).

Gemäss Sabatier's Theorieüberblick (1999: 10-11) war das Echo zu Lowi's Thesen eher gering. Anscheinend haben sich nur wenige Forscher damit beschäftigt. So vereinfacht gesagt stimmt dies allerdings nicht. Es mag wohl stimmen, dass Lowi's Policy-Typen eher für deskriptive Studien genutzt wurden. Die eigentliche Aussage von Lowi, dass es eine Verbindung zwischen Policy-Typ und politischer Arena gibt, ist tatsächlich weniger stark bekannt geworden als die Typologie selbst. Spitzer (1987: 675) zählt jedoch ein gutes Dutzend Studien auf, die Lowi's Hypothese aufgenommen und für verschiedene Politikbereiche in den USA untersucht haben. Mann (1975) hat mit seiner Anwendung auf die US Wasserpolitik zum Beispiel zeigen kön-

¹⁴ Mit dem Begriff "politische Arena" oder "Policy-Arena" sind die in einem Politikbereich ablaufenden Konflikt- und Konsensprozesse unter politischen Akteuren gemeint (siehe: Lowi 1964; Windhoff-Héritier 1987).

¹⁵ Auf dieser Grundannahme baut auch die Untersuchung von König (1990: 41) über Entscheidungen im Politikfeld „Arbeit“ auf.

nen, dass sich über die Zeit hinweg Interaktionen und Verschiebungen zwischen den Policy-Typen innerhalb eines Politikbereichs ergeben können. Ripley und Franklin haben die Hypothese Lowi's für manche Politikbereiche bestätigen können. Weiter haben sie festgestellt, dass die durch Policy-Typen generierten charakteristischen, politischen Beziehungen dazu behilflich sein können, konkrete Entscheide zu erklären (Ripley/Franklin 1991: 17).

3.1.2. Policy-Typen

Lowi versuchte politische Massnahmen gemäss deren Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Auseinandersetzungen zwischen politischen Akteuren in einem Politikfeld (bei Lowi "policy-arena" genannt) zu bündeln. Dass diese Kategorien nicht erschöpfend und gänzlich trennscharf sein konnten, war ihm von Beginn weg klar (Lowi 1964: 689). In seinem ersten Entwurf identifizierte Lowi drei Typen von Massnahmen: *distributive*, *regulative* und *redistributive* (Lowi 1964: 713). In einem späteren Aufsatz (Lowi 1972) fügte er diesen drei Typen noch einen vierten hinzu: die *konstitutive Policy* (siehe Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1: Massnahmen-Typologie gemäss Lowi (1972: 300)

		Art der Anwendung von Zwang durch Einwirken auf:	
		individuelle Handlung	Handlungsumfeld
Wahrscheinlichkeit der Anwendung von Zwang:	indirekt	distributiv	konstitutiv
	direkt	regulativ	redistributiv

Auf die Arbeiten von Lowi folgten bis heute noch zahlreiche weitere Klassifikationen oder Typologien von staatlichen Massnahmen (Besprechungen zum Bsp. in: Jann 1983; Kaufmann/Rosewitz 1983). Die Nützlichkeit dieser Typologien ist weitgehend durch die Fragestellung und/oder den Kontext einer Untersuchung gegeben. Dass wir hier die Lowi'sche Typologie als Ausgangspunkt nehmen, ist nicht als ein Argument für deren Überlegenheit gegenüber anderen Ansätzen zu verstehen. Die Brauchbarkeit erweist sich erst dann, wenn die Kategorien zur Anwendung gelangen

(Spitzer 1983: 21-22). In der Policy-Forschung herrscht kein Mangel an Typologien oder Kategorisierungen, die lediglich einmal oder nie einem empirischen Test ausgesetzt waren.

Lowi charakterisiert die vier Typen einerseits je nach dem, ob die Wahrscheinlichkeit der Anwendung staatlichen Zwanges indirekter oder direkter Art ist und andererseits, ob die Anwendung von Zwang eher auf individuelle Handlungen oder das Handlungsumfeld ausgerichtet ist. Da sich Lowi nicht sonderliche Mühe gegeben hat, zu definieren (Lowi 1972: 299), was die vier aufgezählten Typen von Massnahmen konkret beinhalten¹⁶, entstanden in der wissenschaftlichen Diskussion zunächst einige Unklarheiten (Kellow 1988; Lowi 1988a). Folgende kurze Aufstellung der einzelnen Policy-Typen soll erläutern, was mit den Begriffen gemeint ist, und welche Beispiele als illustrativ gelten.

3.1.2.1. Distributive Massnahmen

Bei distributiven Massnahmen ("give things away") ist klar, wer der Betroffenen und Beteiligten zu den Gewinnern zählt, ohne dass diejenigen, die letztlich für die materiellen oder immateriellen Kosten aufkommen, einen Verlust wahrnehmen. Die Rechnung wird im Prinzip von der Gesamtheit der Steuerzahler beglichen. Einer oder mehreren Gruppen wird etwas gegeben, ohne dass klar wird, wem etwas genommen wird (Jann 1983: 115).

Als ursprüngliches Beispiel hatte Lowi die Landverteilungspolitik in den USA des 19. Jahrhunderts erwähnt. Weiter können für die moderne Zeit sämtliche Infrastrukturmassnahmen der öffentlichen Hand (zum Beispiel Flussverbauungen und Flughäfen) genannt werden. Auch Subventionen wie Forschungszuschüsse an Universitäten, Direktzahlungen an die Landwirtschaft, Steuererleichterungen für Jungunternehmer und Kindergelder sind gemeint (siehe: Lowi 1964: 690; Lowi 1972: 300; Windhoff-Héritier 1987: 52).

Die Beziehungen zwischen den involvierten Akteuren sollten von gegenseitiger Anpassung und der Vorherrschaft von den zuständigen administrativen Stellen des je-

¹⁶ Zu diesem Punkt meint Lowi lakonisch: "Beyond the examples provided in each cell, there does not seem to be need for providing elaborate definitions here. The essential aspect of each type is provided or strongly implied in the cross-tabulation of each of the properties along the margins. This is the beauty of finding a basis of distinction to work with" (Lowi 1972: 299).

weilig betroffenen Politikbereichs geprägt sein. Verwaltungsstellen aus anderen Politikbereichen mischen sich tendenziell nicht ein (Spitzer 1987: 676). Am Entscheidungsfindungsprozess beteiligen sich kleine, homogene Gruppierungen. Die Anzahl aller beteiligten Akteure ist eher klein. Teile der öffentlichen Verwaltung nehmen eine zentrale Stellung ein (Spitzer 1983: 24).

3.1.2.2. Regulative Massnahmen

Mit regulativen Massnahmen ("restrict available alternatives") sind Verbote und Verhaltensregeln gemeint, die mittels gesetzlicher Sanktionen durchgesetzt werden können (Jann 1983: 115). Mit einer regulativen Massnahme wird eine generelle Norm aufgestellt, die alle Adressaten - sei es eine Gruppe, ein wirtschaftlicher Sektor oder die Allgemeinheit - in gleichem Masse betrifft. Die Handlungsalternativen von sozialen Akteuren werden dadurch eingeschränkt.

Als mögliche Beispiele können gelten: das Verbot des unlauteren Wettbewerbs, Schutzvorschriften am Arbeitsplatz, sämtliche Bestimmungen des Strafrechts, Frauenrechte, Kartellrechte, Preisregulierungen durch den Staat, Umweltschutzvorschriften und die staatliche Qualitätskontrolle von Konsumgütern (siehe: Lowi 1964: 691; Lowi 1972: 300; Windhoff-Héritier 1987: 53).

Es ist zu erwarten, dass die politische Arena bei regulativen Massnahmen pluralistische Züge annimmt und einen hohen Anteil an stark involvierten Interessengruppen aufweist (Spitzer 1987: 676). Oft formieren sich Koalitionen, die ähnliche Einstellungen und Werte vertreten. Die wichtigsten Entscheide fallen im Parlament. Im Vergleich zu distributiven sind regulative Massnahmen in der Öffentlichkeit sichtbarer (Spitzer 1983: 25).

3.1.2.3. Redistributive Massnahmen

Wenn klar wird, welche Gruppe für eine Massnahme zahlt und wer davon profitiert, sprechen wir von einer redistributiven Massnahme ("take from a group, give it to another"). Damit sind vor allem Massnahmen des modernen Wohlfahrtsstaates gemeint. Gelder und Leistungen werden zwischen gesellschaftlichen Gruppen oder Schichten umverteilt - in der Terminologie von Lowi zumeist von den "haves" zu den "have-nots".

Als klassisches Beispiel gilt die progressive Einkommenssteuer. Weitere Beispiele sind Massnahmen des Finanzausgleichs, Arbeitslosenprozente, AHV/IV-Prozente und die obligatorische berufliche Kranken- und Unfallversicherung (siehe: Lowi 1964: 691; Lowi 1972: 300; Windhoff-Héritier 1987: 52).

Bei redistributiven Massnahmen stehen sich zumeist zwei polarisierte, von Eliten oder Spitzenverbänden vertretene Gruppen gegenüber, die ganze Sektoren oder Politikbereiche abdecken. Im Vergleich zu regulativen Massnahmen laufen die politischen Machtkämpfe weniger zersplittert und heftig ab (Spitzer 1987: 676). Die Stellung der Verwaltung ist relativ stark (Spitzer 1983: 25).

3.1.2.4. Konstitutive Massnahmen

Wenn Massnahmen die internen Verhältnisse eines politischen Entscheidungssystems regeln, gehören sie gemäss Lowi dem konstitutiven ("constituent policy") Policy-Typ an ("rules about rules"; "rules about power"). Mit internen Verhältnissen können sowohl institutionelle Strukturen eines staatlichen Verwaltungsapparates als auch Geschäftsregeln einer Kommission gemeint sein. Anders ausgedrückt verändern konstitutive Massnahmen die Spielregeln oder das organisatorische Umfeld innerhalb eines Politikbereiches.

Als Beispiele können angeführt werden: das Einrichten einer neuen Verwaltungsabteilung, das Bestellen einer Expertenkommission oder die Veränderung einer Abstimmungsprozedur (Jann 1983: 44; Lowi 1972: 300).

Konstitutive Massnahmen erlangen relativ wenig öffentliche Aufmerksamkeit, da sich zumeist lediglich wenige, hochrangige Stellen damit beschäftigen. Dies führt oft zu gegenseitiger Anpassung oder gar verabredeten politischen Arrangements (Spitzer 1983: 26, 1987: 678).

3.1.2.5. Sozial-regulative Massnahmen

Die von Lowi entwickelten Kategorien haben sich als nützliche Typisierung für staatliche Massnahmen erwiesen. Die von ihm entwickelte Terminologie ist inzwischen in die Lehrbücher der Policy-Analyse eingeflossen und akzeptiert (siehe: Windhoff-Héritier 1987). In gewissen Punkten wurde sie aber auch kritisiert und bisweilen weiterentwickelt. Bei der Kritik an Lowi's Schema ging es einerseits um theoretische

Mängel, andererseits auch um Probleme der Umsetzung. In diesem Teil wollen wir zunächst einige theoretische Ergänzungen anfügen. Die methodischen Schwierigkeiten sollen im entsprechenden Teil weiter unten besprochen werden (siehe Kap. 3.4.2.).

Den Typus der *regulativen Massnahmen* hat Lowi recht einseitig anhand von Beispielen und Fallstudien entwickelt, die dem ökonomischen Sektor entstammen. Regulative Massnahmen regeln im wirtschaftlichen Kontext die Zusammenarbeit und/oder Konkurrenz von Firmen. Vor allem Tatalovich/Daynes (1984; 1988) haben hier eine Lücke erkannt und die theoretischen Überlegungen von Lowi für sogenannt *sozial-regulative Massnahmen* weiterentwickelt. Sie schlagen vor, dass mit der Unterteilung der regulativen Massnahmen in ökonomisch-regulative und sozial-regulative mehr theoretische Klarheit hergestellt werden kann. Das Hauptargument für diese Unterteilung besteht darin, dass die politische Arena anders aussieht, je nachdem ob das Verhalten von ökonomischen Akteuren oder die Beziehungen zwischen Individuen geregelt resp. eingeschränkt werden sollen (Tatalovich/Daynes 1984: 208). Lowi hat diese Argumentation in der Einführung zum Buch von Tatalovich/Daynes unterstützt und die Modifikation seiner Typologie mit gewissen Einschränkungen akzeptiert (siehe: Lowi 1988).

Gemäss Tatalovich/Daynes sind für die achtziger Jahre sozial-regulative Massnahmen als eine immer wichtiger werdende *Variante regulativer Politik* zu verstehen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass im Mittelpunkt der diskutierten Politik eine moralische und normative Debatte steht, die meist nicht-ökonomischer Art ist und die Meinungen in der Bevölkerung in hohem Masse polarisiert. Für die USA haben sie beobachtet, dass sozial-regulative Massnahmen ab den siebziger Jahren eine wichtige Rolle im politischen Prozess zu spielen begannen (Tatalovich/Daynes 1984: 208). Auch bei sozial-regulativen Massnahmen steht - wie bei den regulativen Massnahmen ganz allgemein - im Vordergrund, dass Handlungsalternativen - hier in erster Linie von Individuen - eingeschränkt werden.

Tatalovich/Daynes definieren sozial-regulative Politik wie folgt:

"Social regulatory policy [...] means the exercise of legal authority to modify or replace community values, moral practices, and norms of interpersonal conduct with new standards of behavior." (Tatalovich/Daynes 1988: 1)

Als Beispiele für sozial-regulative Politiken geben die Autoren mitunter die amerikanische Waffentraggesetzgebung, das Schulgebet, die Abtreibungsdebatte und Massnahmen gegen die Kriminalität an. Drogenpolitik ist nicht gesondert besprochen, wird von den Autoren, wie in der nordamerikanischen Diskussion ganz allgemein, unter den Stichworten "crime" oder "narcotics" subsumiert. Staatliche Massnahmen, die auf eine Legalisierung oder das Verbot des Konsums von einigen oder allen illegalen Drogen abzielen, können als sozial-regulative Politik im Sinne der obenstehenden Definition von Tatalovich/Daynes verstanden werden. Das Verbot des Handels mit Betäubungsmitteln wäre in dieser Logik eine ökonomisch-regulative Massnahme.

Sozial-regulative Massnahmen sollten sich im Unterschied zu ökonomisch-regulativen Massnahmen durch eine stärkere Beteiligung von Gerichten¹⁷ auszeichnen (Spitzer 1987: 681). Ideologisch motivierte Argumente prägen die öffentliche Diskussion. Die Anliegen der Kontrahenten werden oft von "single-issue groups" vertreten, die unbeirrbar auf ihrem Standpunkt zu beharren pflegen (Tatalovich/Daynes 1984: 209). Der Konflikt um derartige gar nicht oder nur schwerlich verhandelbare Grundfragen des Zusammenlebens und individuellen Verhaltens kann im Aufkommen von neuen sozialen Bewegungen münden. Gewöhnlich stehen sich im politischen Entscheidungsprozess zwei stark voneinander getrennte Koalitionen gegenüber (Spitzer 1987: 684). Im weiteren verursachen die politischen Auseinandersetzungen über soziale Regulierungen starke Emotionen in der Bevölkerung (Spitzer 1987: 684; Tatalovich/Daynes 1987).

¹⁷ Für die Schweiz ist anstatt dem starken Einbezug von Gerichten eher zu erwarten, dass es relativ oft zu kontroversen Urnenentscheiden kommt.

3.1.2.6. Symbolische Massnahmen

Empirische Arbeiten, die sich der Policy-Typen von Lowi (oder einer Variante derselben) als Kategorien bedienten (Jann 1983: 151; Klöti 1986: 93-97), haben ergeben, dass trotz der Einführung der Unterscheidung von regulativen Massnahmen in ökonomisch- und sozial-regulative Massnahmen noch Uneinigkeiten darüber bestehen kann, in welche Kategorie eine Massnahme einzuordnen sei (Miller 1990: 887). Auch findet sich nicht immer für alle Massnahmen eine passende Kategorie. Wie bereits erwähnt, ist nicht zu erwarten, dass jemals eine abschliessend gültige Typologie von staatlichen Massnahmen aufgestellt werden kann. Für die theoretische Entwicklung einer brauchbaren Klassifikation lassen wir uns deshalb vom Grundsatz leiten, dass sie so einfach wie möglich und so komplex wie nötig zu sein hat.

Nur wenige Autoren haben nach Tatalovich/Daynes versucht, an der Typologie von Lowi weiterzuarbeiten. Miller schlägt in einem Artikel im *Policy Studies Journal* eine Erweiterung der funktionalen Massnahmen-Taxonomie Lowis vor. Der Grundgedanke von Lowi - dass der Typ der zu beschliessenden Massnahme die Art und Weise der politischen Auseinandersetzung prägt - bleibt dabei erhalten. Zudem erfolgt die Erweiterung nicht ad-hoc, sondern basierend auf theoretischen Überlegungen, die auf die Weber'schen Typen des sozialen Handelns zurückgehen. Bisher haben die Weber'schen Typen des sozialen Handelns noch kaum Anwendung in empirischen Untersuchungen gefunden. Theoretische Abhandlungen darüber gebe es aber in Mengen. Miller vertritt den Standpunkt, dass die Verwendung der Weber'schen Kategorien produktiver sei als die philosophische Diskussion darüber (Miller 1990: 890). Den Begriff des sozialen Handelns definiert Weber als ein sinnbezogenes, auf andere Individuen gerichtetes menschliches Verhalten. Darauf aufbauend charakterisiert er die wohlbekannten Typen des sozialen Handelns, die er zweckrational, wertrational, traditional und affektuell nennt (Weber 1972).

Miller schlägt vor, auch staatliche Handlungen (oder staatliche Massnahmen) in diese vier Kategorien zu fassen. Dass dabei stillschweigend eine Gleichsetzung von sozialen und staatlichen Handlungen vollzogen wird, soll als problematischer Punkt nicht verschwiegen werden. Der Rückgriff auf Max Weber ist jedoch gerechtfertigt, da

die Definitionen von Weber¹⁸ auch für Handlungen allgemein gelten sollen - folglich auch auf staatliches Handeln angewendet werden können.

Tabelle 3.2: Weber-Lowi Typologie gemäss Miller (1990: 902)

Typen sozialen Handelns nach Weber	Erweiterte Policy-Typen basierend auf Lowi
zweckrational	distributiv ökonomisch-regulativ
wertrational	sozial-regulativ redistributiv
traditional	konstitutiv
affektuell	symbolisch

Die Ableitung der Policy-Typen aufgrund der Weber'schen Typen des sozialen Handelns sind in der Tabelle 3.2 dargestellt. Distributive und ökonomisch-regulative Massnahmen wurden den zweckrationalen Handlungen zugeordnet, weil es den Akteuren in der entsprechenden Policy-Arena primär darum geht, ihr (wirtschaftliches) Eigeninteresse zu verfolgen (Miller 1990: 902). Die involvierten Akteure beabsichtigen, sich vom "Kuchen ein möglichst grosses Stück abzuschneiden" oder sich ein Maximum an wirtschaftlichen Freiheiten auszuhandeln. Wenn staatliche Massnahmen bewusst darauf abzielen, Werte zu verwirklichen, die gesellschaftlich wünschenswert oder notwendig sind und über ein zweckrationales Denken hinausgehen, handelt es sich um wertrationale Handlungen. Wertrationale Handlungen werden um des Wertes an und für sich, weitgehend unabhängig vom Erfolg durchgeführt (Weber 1972: 20). Derartige staatliche Handlungen entsprechen den Policy-Typen sozial-regulativ und redistributiv (Miller 1990: 888). Konstitutive Massnahmen führt Miller auf das traditionale Handeln zurück. Übertragen auf eine Policy-Arena sind beim traditionellen Handeln die als "normal" wahrgenommenen Regelungen und Abläufe zwischen den Akteuren gemeint. Über die Zeit hinweg haben sich diese Regelungen zumeist institutionalisiert. Staatliche Massnahmen, die beabsichtigen, die Regelungen der Zusammenarbeit oder der gegenseitigen Zuständigkeiten zu ändern, haben wir weiter oben als konstitutiv bezeichnet.

¹⁸ "Wie jedes Handeln kann auch das soziale Handeln bestimmt sein [...]" (Weber 1972: 20).

Der einzige Typ sozialen Handelns, der unter den Policy-Typen von Lowi bisher keine Entsprechung fand, ist derjenige des affektuellen Handelns. Miller sieht hier ein Manko und schlägt vor, symbolische Handlungen auf Regierungs- und Verwaltungsebene aus dem Typ des affektuellen Handelns abzuleiten. Affektuelle Handlungen werden bei Weber als Handlungen definiert, die durch Gefühlslagen wie Angst, Freude, Wut oder Schuld bedingt sind (Weber 1972: 20). Sie können der Notwendigkeit entsprechen, emotionale Spannungen abzubauen oder Rachegefühle zu stillen. Sie erfolgen oft unmittelbar und unbewusst. Diese auf Individuen ausgerichtete Umschreibung von affektuellem Handeln auf die Policy-Dimension von Politik anzuwenden, bereitet verglichen mit den übrigen Typen sozialen Handelns grössere Schwierigkeiten (Miller 1990: 899). Es ist zu vermuten, dass Miller bei der Zuordnung symbolischer Handlungen zum affektuellen Handeln induktiv vorgegangen ist, während sich die übrigen Typen aus der Weber'schen Typologie ableiten liessen. Miller definiert den Policy-Typus der symbolischen Politik wie folgt:

"[...] the affective orientation to social action becomes policy activity when the sentiment is acknowledged and expressed in a political medium, creating the symbols which undergrid discourse in all policy arenas" (Miller 1990: 901).

Wenn politische Entscheidungsträger Individuen oder gesellschaftlichen Gruppen ihre Unterstützung aus- oder absprechen, ist der Status der Angesprochenen betroffen. Derartige Handlungen schädigen oder fördern die Betroffenen nicht direkt, bedeuten jedoch eine manchmal nicht zu unterschätzende symbolische Auf- oder Abwertung. Politische Entscheidungsträger können auch an stark mit Gefühlen verbundene Symbole wie die Nationalfahne appellieren. Versuche, diese Symbole zu schaffen, zu verstärken oder abzuwerten, bezeichnet Miller als symbolische Politik. Symbolische Handlungen können innerhalb einer Policy-Arena von Bedeutung sein. Ihnen ist gemeinsam, dass sie oftmals via ein Medium (Fernsehen, Radio, Zeitungen, etc.) anlässlich von Pressekonferenzen, offiziellen Stellungnahmen oder Reden vermittelt werden (Miller 1990: 900). Als Beispiele im schweizerischen Kontext könnten die 1. August-Reden des Bundesrates, die Veröffentlichung der zehn drogenpolitischen Grundsätze des Zürcher Stadtrates oder der Besuch von Stadt- resp. Bundesräten in der offenen Drogenszene am Platzspitz genannt werden.

Mit dieser theoretischen Vorarbeit habe ich die Grundlage für die Operationalisierung der unabhängigen Variable Policy-Typ gelegt. Um die Hypothese Lowi's – *policy determines politics* – empirisch untersuchen zu können, schlage ich vor, die abhängige Variable als inter-organisatorisches Netzwerk während der Phase der Politikformulierung zu betrachten.

3.2. "Netzwerke" im Bereich der Politikwissenschaft

Die Diskussion um *Netzwerke* hat innerhalb der Geistes-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in den letzten zwei Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen (Knoke/Kuklinski 1982: 7; Kenis/Schneider 1991: 28).¹⁹ Nachdem sich bereits in den sechziger Jahren ein Zirkel von Spezialisten mit Netzwerken beschäftigt hatte (für einen geschichtlichen Abriss siehe: Scott 1991: 7-38), öffnete sich das Gebiet während der achtziger Jahre einem immer breiteren Kreis von Wissenschaftlern.

Mit dem Aufkommen der Policy-Analyse und durch die Debatten um staatliche Steuerung, nach der Ära von Pluralismus und Korporatismus und einer Fülle von Macht-elite-Studien fand in den achtziger Jahren das Konzept der Politiknetzwerke (siehe Kapitel 3.2.3.) Eingang in die politikwissenschaftliche Diskussion. Die in der Literatur oft gestellte Frage, ob Politiknetzwerke *neue*, sich von klientelistischen, pluralistischen oder neo-korporatistischen Entscheidungsstrukturen abhebende Qualitäten aufweisen, ist meiner Meinung nach zu verneinen. Wie so oft glaubten zu Beginn der Diskussion um ein neues Konzept viele - einer Fata Morgana gleich - etwas Neues am Horizont entdeckt zu haben. Mit der Zeit hat sich dann herausgestellt, dass es sich lediglich um verzerrte Spiegelungen bereits existierender Phänomene handelte. Politiknetzwerke gibt es, seitdem moderne Staaten existieren; man hat sie lediglich nicht mit Hilfe des Netzwerkansatzes untersucht. Das Neue besteht darin, dass durch die Anwendung der Sozialen Netzwerkanalyse transparent geworden ist, dass Politiknetzwerke komplexere Strukturen aufweisen als von Idealtypen ausgehende Theorien mittlerer Reichweite wie Pluralismus und Neo-Korporatismus.

3.2.1. Terminologische Vorabklärungen

Innerhalb der Sozialwissenschaften nimmt der Begriff *Netzwerk* bereits derart viele Bedeutungen an, dass eine für die Politikwissenschaft nützliche Unterscheidung

¹⁹ 1978 wurde das International Network for Social Network Analysis (INSNA) gegründet, ebenfalls dessen zwei Fachzeitschriften *Connections* und *Social Networks*.

nach Staatstheorie, Ansatz und Methode angebracht ist (Serdült 1996; 2002). Sonst wird eine weiterführende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem an und für sich originären Konzept zunehmend erschwert oder gar verunmöglicht.

Staatstheorien, die mit dem Netzwerkbegriff operieren, vertreten die Auffassung, dass der moderne Staat nicht mehr als kompakt auftretender Akteur verstanden werden kann. An den Grenzen verwischt, verlieren sich die Konturen der Staatlichkeit in einem Konglomerat von intermediären und privaten Organisationen (siehe Kapitel 3.2.2.).

Der *Netzwerkansatz* erachtet die soziale Welt als rekonstruierbar aufgrund der Beziehungen, welche soziale Einheiten wie Personen, Organisationen, Institutionen oder Staaten untereinander pflegen. In der Politikwissenschaft ist aus dieser Denkweise der Ansatz der *Politiknetzwerke* entstanden (siehe Kapitel 3.2.3.).

Unter *Netzwerkanalyse* versteht man die in den sechziger Jahren zur Reife gelangte Methode der *Social Network Analysis* zur Untersuchung von Beziehungen zwischen sozialen Einheiten (siehe Kapitel 3.2.4.).

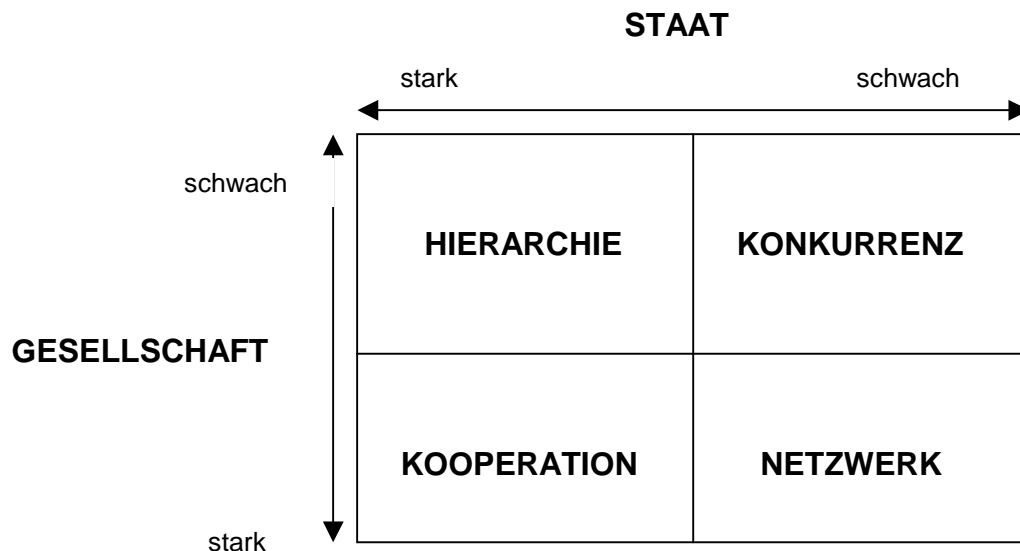
3.2.2. Netzwerke als Bestandteil von Staatstheorien

Die staatstheoretischen Überlegungen zu Netzwerken gehen einerseits aus der Verbindung des Netzwerkansatzes mit der Policy-Analyse und aus der Diskussion um bereits existierende Staatstheorien aus dem Bereich von "middle-range theories" wie Pluralismus, Neo-Korporatismus, Konkordanz, Klientelismus hervor. Andererseits hat sich auch aus der systemtheoretisch orientierten Auseinandersetzung um die Steuerungsprinzipien von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft eine Richtung entwickelt, die aus der Beschreibung von heterarchischen Netzwerken eine neue Staatstheorie ableitet (zum Bsp. Willke 1992).

Die Auffassungen, wie Netzwerktheorien unter den vielen Staatstheorien, welche die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft zum Thema haben, einzuordnen seien, gehen stark auseinander. Während die einen Netzwerke als eine hybride Form zwischen Markt und Hierarchie ansehen (Thompson et al. 1991), begründen andere (Mayntz 1992) das Vorhandensein von Netzwerken mit deren Fähigkeiten, den modernen Staat in seiner Kontrollfunktion zu entlasten und die Gesellschaft via korporativer Akteure gleichzeitig vermehrt in den Prozess der Politikdeliberation zu integrieren.

ren (siehe Graphik 3.1). Netzwerke sind demnach neben Hierarchie, Konkurrenz und Kooperation ein weiteres, neues Steuerungsprinzip.

Graphik 3.1: Typisierte Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft²⁰



Bei starker staatlicher Kontrolle und gleichzeitig schwacher Beteiligung der Gesellschaft am politischen Prozess, ist die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft durch Hierarchie gekennzeichnet. Der Staat ist derart stark, dass eine Steuerung in Form von hierarchischen Anweisungen auch durchgesetzt werden können. Wenn hingegen gesellschaftliche Gruppen trotz stark entwickelter Staatlichkeit gut organisiert sind, müssen sie im politischen Prozess Berücksichtigung finden. Der Staat kann sich in diesem Fall nur durchsetzen, wenn er mit gesellschaftlichen Gruppen und Interessen kooperiert. Beide sind für eine effektive Steuerung aufeinander angewiesen. Falls sowohl der Staat als auch die Gesellschaft nur schwach ausgebildet sind, kommt es zwischen den beiden zu einer Konkurrenzsituation. Die ‚moderne‘ Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft sei bei einem tendenziell schwächer werdenden Staat (steigende Last an Aufgaben, Finanzknappheit) und gut organisierten gesellschaftlichen Interessen charakterisiert durch das Entstehen und die Steuerung durch Netzwerke. Staatliche Akteure sind in diesen Netzwerken nur Akteure unter anderen und können mit den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Organisatio-

²⁰ Die Darstellung entstammt der Vorlesung "Vom Leviathan zum Moderator" von Erwin Rüegg im Sommersemester 1993 an der Universität Zürich.

nen in Beziehung stehen. Die Beziehung zu gesellschaftlichen Akteuren entspricht sogar einer funktionalen Notwendigkeit, wenn der Staat noch einen Teil seiner Steuerrücklagenkapazität aufrecht erhalten will.

3.2.3. Politiknetzwerke

Politiknetzwerke avancierten in den achtziger Jahren zum prominentesten Produkt des Netzwerkansatzes. Doch bereits in den siebziger Jahren haben Politikwissenschaftler wie Hanf (1978), Scharpf (Hanf/Scharpf 1978) und besonders Heclo (1978) festgestellt, dass politische Massnahmen nicht nur eingleisig auf dem Weg von der Gesellschaft über Parteien und Verbände durch die Exekutive oder in neokorporatistischen Verhandlungsgremien entschieden werden. So hat Heclo den Begriff der "issue networks" eingeführt, um die mit steigenden Bundesaufgaben zunehmend verzettelten Beziehungen zwischen Kongressausschüssen, Verwaltungsstellen, Lobbies und Experten in Washington D.C. zu betiteln (Heclo 1978: 102). Die sich lose und informell im selben Politikbereich bewegendenden Akteure pflegen in erster Linie Kommunikationsbeziehungen und stellen eine ganz andere Qualität dar als die zu dieser Zeit besonders intensiv untersuchten "pressure group politics" (Eckstein 1960; Edinger 1993) und "iron triangles" (Freeman 1965). Heclo beschreibt die Charakteristik von "issue networks" wie folgt:

"Issue networks, [...], comprise a large number of participants with quite variable degrees of mutual commitment or of dependence on others in their environment; in fact it is almost impossible to say where a network leaves off and its environment begins. Iron triangles and subgovernments suggest a stable set of participants coalesced to control fairly narrow public programs which are in the direct economic interest of each party to the alliance. Issue networks are almost the reverse image in each respect. Participants move in and out of the networks constantly. Rather than groups united in dominance over a program, no one, as far as one can tell, is in control of the policies and issues" (Heclo 1978: 102).

Von der Konzeption her sind Politiknetzwerke etwas ähnliches wie "issue networks" (Kirst et al. 1984). Der Kreis der in einem Politiknetzwerk beteiligten Akteure ist allerdings eingeschränkter. Die Akteure in einem Politiknetzwerk zeichnen sich auch dadurch aus, dass sie mit einer gewissen Regelmässigkeit in einem gegebenen Politik-

bereich aktiv sind. Politiknetzwerke entsprechen den Auswirkungen des Zusammenspiels von unterschiedlichen exekutiven, legislativen, judikativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen bei der Entstehung, Entscheidung und Durchführung von staatlichen Massnahmen innerhalb eines thematisch abgegrenzten Politikfeldes. Diesem Verständnis von Politikgenese liegt die Annahme zugrunde, dass "policies" aus der Interaktion konfligierender Interessen entstehen und somit nie nur technische Problemlösungen allein darstellen. Die einzelnen Akteure sind zwar im rechtsstaatlichen Rahmen frei, ihre Ziele zu verfolgen, hängen aber immer auch davon ab, was andere Akteure in derselben Politikdomäne unternehmen. Dabei scheint es sich bei den wichtigen Akteuren immer mehr um *Organisationen* als um einzelne Personen zu handeln (Van Waarden 1992: 33). Personen handeln als Agenten von Organisationen (Breiger 1974). Das Prinzip des "interorganizational policymaking" wurde bereits Ende der siebziger Jahre aufgegriffen (Benson 1978; Hanf/Scharpf 1978). Das innovative Moment an Politiknetzwerken sind Versuche, die Netzwerkanalyse mit den Konzepten der interorganisationalen Politikgestaltung und der Policy-Forschung zu verbinden.

Die Vielfalt der in der Literatur verwendeten Begriffe wie "policy network", "policy domain network", "policy topic's organisation set", "policy actor system", "policy arrangement", "policy community", "policy game" und "policy regime" ist verwirrend und trägt nicht gerade zur Klarheit bei. Diese Begriffe werden zuweilen nur von einem bestimmten Autor benützt oder treten innerhalb einer spezifischen Forschungstradition auf. In der Sekundärliteratur wurden sie aber relativ unkritisch aufgenommen und tauchen mittlerweile auch in Zusammenhängen auf, in die sie eigentlich nicht mehr hineingehören. Die meisten Begriffe sind Spezialisierungen und haben sich innerhalb der Diskussion um Politiknetzwerke gebildet. Je nachdem, welchen Teil im klassischen Politikzyklus die Forscher untersucht haben, aus welcher Forschungstradition und gar von woher sie stammen, ist das Verständnis des Begriffs Politiknetzwerk ein anderes. Britische Politikwissenschaftler wie Rhodes (1990) gelangen aus dem Kontext der britischen Kabinettpolitik heraus bei der Analyse von Organisationen an der Schnittstelle von Verwaltung und Gesellschaft zu einem ganz anderen Verständnis von Politiknetzwerken als - sich in einem von Lobbies geprägten politischen Kontext der USA befindende - Vertreter der politischen Soziologie wie etwa Laumann und Knoke (1987).

Pappi (1993) sieht im Netzwerkansatz eine Möglichkeit, Politiknetzwerke in Politikbereichen wie Arbeitsmarkt-, Sozial- oder Telekommunikationspolitik zu untersuchen. Um sich vom stark überstrapazierten Begriff *policy network* zu distanzieren, prägte er den Term *policy domain network*. Für Pappi besteht der momentane Konflikt in der Diskussion über Politiknetzwerke darin, dass einige Politikwissenschaftler den Begriff Politiknetzwerk mit einer bestimmten Änderung der sozialen Wirklichkeit in Zusammenhang bringen, während andere der Auffassung sind, dass Politiknetzwerke relativ neutral als durch Beziehungen eines bestimmten Typs verbundene Akteure verstanden werden können (Pappi 1993: 84). Politikfelder lassen sich gemäss Pappi als Sozialsysteme mit einer als Netzwerk beschreibbaren Struktur untersuchen (Kombination von Verfahren und Ansatz). Diese Auffassung entspricht auch den ursprünglichen Erläuterungen zum Netzwerkbegriffs von Hanf:

"[...] the term network merely denotes in a suggestive manner, the fact that policy making includes a large number of public and private actors from different levels and functional areas of government and society. By stressing the 'interrelations' and 'interdependence' of these individual actors, the term also draws attention to the pattern of linkages and interactions among these elements and the way in which these structure the behavior of the individual organizations. As far as the individual organizations are concerned, they are embedded in a particular set of relationships, the structure of which constrains the action options open to them and the kinds of behavior they can engage in as they go about their particular business." (Hanf 1978: 12).

Auch für Mayntz (1992, 1993) gilt die Existenz von Politiknetzwerken als in vielen Studien empirisch nachgewiesen. Das soll hier nicht bezweifelt werden. Es drängt sich jedoch die Frage auf, ob eine konkrete Vorstellung davon besteht, bezüglich welcher Merkmale und Eigenheiten Politiknetzwerke eine neue Qualität darstellen. Diese Verunsicherung, die aufkommt, wenn es darum geht, diese "neue" Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft zu charakterisieren und gegenüber anderen Entscheidungsfindungsstrukturen (Pluralismus, Neo-Korporatismus, Klientelismus, Konkordanz) oder Steuerungsmechanismen (Hierarchie, Konkurrenz, Kooperation) abzugrenzen, kommt exemplarisch im folgenden Zitat von Mayntz zum Ausdruck:

"Zahlreiche empirische Untersuchungen in den Bereichen Gesundheit und Industrie, Arbeit, Telekommunikation und Wissenschaftspolitik haben das Vorhandensein von Politiknetzwerken, die öffentliche und private Organisationen einschliessen, nachgewiesen. Politiknetzwerke unterscheiden sich voneinander in ihrer Grösse und Stabilität sowie in Bezug auf Artikulationsebene - makrogesellschaftlich oder sektoriell - und sie variieren zwischen politischen Sektoren, verschiedenen Ländern und im Zeitablauf. Ihre Gestalt ist somit alles andere als einheitlich; was die zur Verfügung stehenden empirischen Untersuchungen zeigen ist lediglich ihre Allgegenwart" (Mayntz 1992: 21).

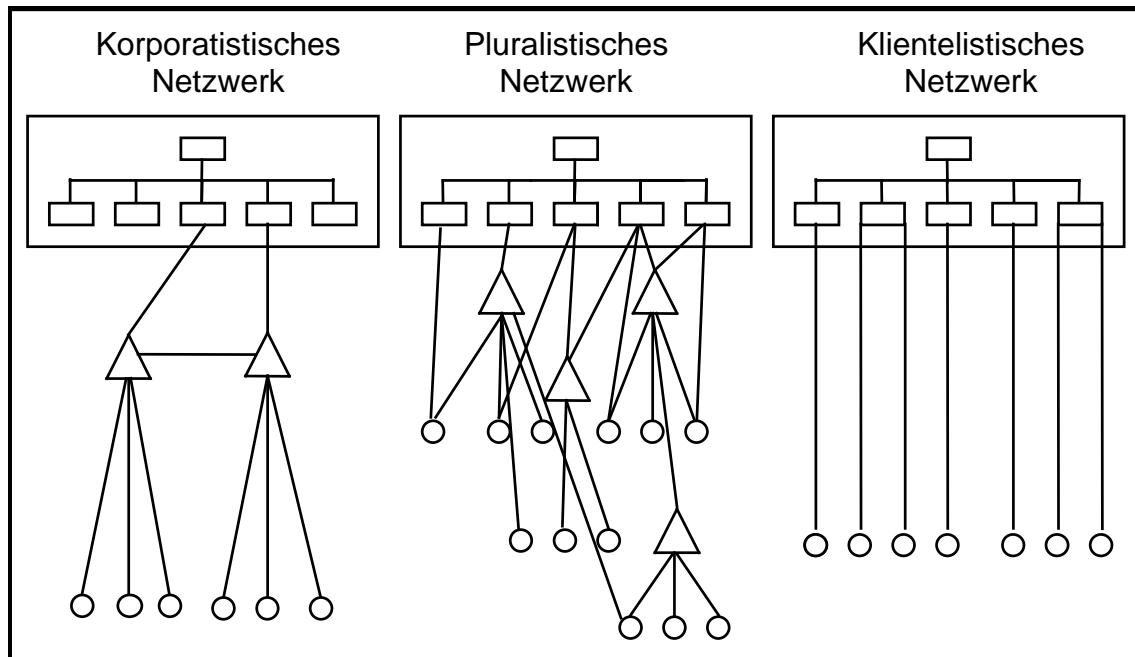
Diese etwas hilflose Aussage bestätigt lediglich, dass es Politiknetzwerke gibt. Der Befund, dass in Politiknetzwerken private und staatliche Akteure zueinander in Kontakt treten, kann eigentlich auch nicht als *neu* bezeichnet werden - ebenso wenig erstaunt die Erkenntnis, dass Entscheidungs- und Implementationsstrukturen sektoriell oder je nach politischem System variieren. Die Ausführungen von Mayntz führen zumindest für die empirische Forschung in eine Sackgasse. Wenn Politiknetzwerke ein sich von pluralistischen und korporatistischen Politikentstehungs- und Entscheidungsstilen abhebendes, eigenständiges Phänomen²¹ sein sollen, entsteht kein analytischer Gewinn, da jede Konfiguration bestehend aus politischen Akteuren oder Organisationen der privaten und öffentlichen Sphäre und deren Beziehungen als Politiknetzwerk aufgefasst werden kann. Ob es sich nun um ein pluralistisches oder ein eher korporatistisches Politiknetzwerk handelt, kann dabei nicht mehr unterschieden werden; beide wären schlicht ein Politiknetzwerk. Denn: Wer innerhalb eines Politikbereichs mit dem Netzwerkansatz Beziehungen zwischen sozialen Einheiten untersucht, wird automatisch auch Netzwerke finden.

Als nächste Stufe der Diskussion haben verschiedene Autoren begonnen, Politiknetzwerke zu typisieren (Atkinson/Coleman 1988; Kenis/Schneider 1991). Wenn man akzeptiert, dass der Netzwerkansatz eine analytische Sichtweise darstellt, und Politiknetzwerke je nach dem eine pluralistische oder eine mehr korporatistische oder eine klientelistische Struktur aufweisen, wäre damit zumindest ein integrativer Ansatz zur Analyse von Entscheidungsfindungs- und Implementationsstrukturen innerhalb

²¹ Es besteht die theoretische Möglichkeit, dass es sich dabei um "netzwerkartige Politiknetzwerke" handelt.

eines Politikbereichs gefunden. Schneider (1992) hat für seine Untersuchung die zur Interpretation der vorgefundenen Strukturen notwendige Darstellung der Theorien des Neo-Korporatismus²², Pluralismus²³ und Klientelismus²⁴ in idealtypischer Weise als Politiknetzwerke abgebildet (siehe Graphik 3.2).

Graphik 3.2: Die verschiedenen Netzwerktypen gemäss Schneider



Darstellung aus: Schneider (1992: 116).

So verstanden sind Politiknetzwerke ein Ansatz, um Muster von Beziehungen zwischen intermediären Organisationen und staatlichen Stellen zu klassifizieren (Rhodes/Marsh 1992: 202). Muster von Politikverarbeitungsstrukturen, die innerhalb be-

²² "Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differential categories, recognised or licenced (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for certain controls on their selection of leaders and articulation of demand and supports" (Schmitter 1974: 93-94).

²³ "Pluralismus can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into an unspecified number of multiple, voluntary, competitive, non-hierarchically ordered and self-determined (as to type or scope of interest) categories which are not specially licensed, recognized, subsidized, created or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and which do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories" (Schmitter 1974: 96).

²⁴ "[Clientelism exists] when an interest group, for whatever reasons, succeeds in becoming, in the eyes of a given administrative agency, the natural expression and representative of a given social sector which, in turn, constitutes the natural target or reference point for the activity of the administrative agency." (Peters zit. in: Van Waarden 1992: 43).

stimmter Politikbereiche (insbesondere für die Industrie-, Wirtschafts- oder Aussenwirtschaftspolitik) aufgefunden wurden, hat man aber oftmals auf das ganze politische System eines Landes übertragen. Für die meisten Länder ist jedoch davon auszugehen, dass es grössere Unterschiede zwischen Politikfeldern innerhalb eines Landes gibt als im selben Politikfeld in unterschiedlichen Ländern (Rhodes/Marsh 1992: 203; Peters 1998: 97).

Bisher haben sich in der Schweiz Untersuchungen über das Interessenvermittlungssystem und Entscheidungsstrukturen, die vom Netzwerkansatz Gebrauch machen, vor allem auf die nationale Ebene konzentriert (siehe zum Bsp.: Kriesi 1980; Sciarini 1994; Maibach et al. 1999; Wicki 1999). Untersuchungen auf lokaler oder kantonaler Ebene sind eher selten (Serdült 1996; Kissling-Näf 1997). Gerade in Bezug auf die Schweiz hat sich anhand der "Consociational Democracy"-Diskussion (Daalder 1974; Barry 1975; Lehner 1984; Steiner 1981; Church 1981) ein regelrechter Streit aus der Frage entwickelt, ob das politische System der Schweiz dieser Theorie zugeordnet werden darf, und wenn nicht, welcher Theorie es denn sonst entspreche. Für die Neo-Korporatismus Forschung sind ähnliche Diskussionen zu verzeichnen. Eine Zeit lang haben Ländervergleiche in der Politikwissenschaft hauptsächlich darauf abgezielt, herauszufinden, wie stark korporatistisch die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft sind. Dabei sind Länder mit dem Konzept des Neo-Korporatismus untersucht worden, die kaum korporatistische Züge aufweisen (Van Waarden 1992: 30). Jordan/Schubert (1992) haben diesen Sachverhalt treffend umschrieben:

"For one thing it has been observed that States are not uniform in their capacities in all policy areas. For another, even in corporatist systems, there are policy areas that exhibit a pluralist pattern of interest intermediation. In broadly pluralist systems, fields of sectoral corporatism have been identified. For these reasons we wish to desert the simple notions of pluralism and corporatism and develop a typology in which network is a generic label embracing the different types of relationship state/interest group that exist in the process of determining any individual policy output. The goal is to identify different subtypes of network to characterise the different types of policy arrangement" (Jordan/Schubert 1992: 10-11).

Idealtypische Konzepte als Ausgangspunkte für die Untersuchung der Entscheidungsstrukturen (wie auch bei Atkinson/Coleman 1989; Schneider 1992) in der kommunalen Drogenpolitik anwenden zu wollen, ist problematisch, da das empirisch zu ermittelnde Resultat oft bereits vorweggenommen wird. Zudem sind die meisten Typologien relativ krude Labels (Van Waarden 1992: 29). Die Problematik mit Typologien hat Van Waarden (1992: 49) auf den Punkt gebracht:

"The discussion of various types of relations between state agencies and organized interests tends to be obscure and confused. Labels have been applied, without being defined and operationalized sufficiently, so as to remove misunderstandings. As a result, different authors have used similar labels to describe different phenomena, or different labels have been used for similar phenomena. What one author considers corporatism, another has called clientelism or sponsored pluralism. As a result, differences of opinion may merely reflect differences in definition."

Es ist ja gerade auch ein Ziel dieser Untersuchung von den ein ganzes politisches System charakterisierenden, stark vereinfachenden Typologien wegzukommen, da erwartet werden kann, dass sich Politiknetzwerke sektoral – oder von Entscheid zu Entscheid – in ihren Strukturen stark unterscheiden.

Der generell anwendbare Ansatz der Politiknetzwerke scheint sich deshalb langsam durchzusetzen (König 1992; Sciarini 1994; Wassermann/Galaskiewicz 1994; Jansen/Schubert 1995). Für die weitere Untersuchung verwende ich den Begriff Politiknetzwerk im Sinne von *policy domain networks*. Damit wird ausgedrückt, dass mit dem Konzept des Politiknetzwerks in erster Linie ein Analyseschema vorliegt, das empirische Auswertungen von Entscheidungsfindungs- und/oder Implementationsstrukturen innerhalb einer Politikdomäne (oder eines Politikfeldes) ermöglicht, ohne bereits im voraus auf eine der verbreiteten Theorien der Interessenvermittlung (Pluralismus, Neo-Korporatismus, Klientelismus) fixiert zu sein.

Der bisher grösste Nachteil von Studien, die Politiknetzwerke mit Hilfe der Sozialen Netzwerkanalyse untersucht haben (ob jetzt von Typologien ausgehend oder nicht), ist die fehlende Einbettung in politikwissenschaftliche Theorien. Die Deskription und Klassifizierung von Politiknetzwerken – und sei sie noch so ausgefeilt wie etwa bei Laumann/Knoke (1987) – bringt relativ wenig Ertrag (John/Cole 1995: 306). Die

Schlussfolgerung von Laumann/Knoke (1987), dass sich die Politiknetzwerke von Energie- und Gesundheitspolitik in den USA während der Phase der Politikformulierung relativ ähnlich sind, einem Geflecht von dicht interagierenden, zahlreichen Organisationen mit einem Zentrum und einer Peripherie entsprechen, ist für den betriebenen Aufwand (42-seitiger Fragebogen) gar begrenzt (John/Cole 1995: 306). Zudem sind bisher fast nur Länderstudien entstanden (John/Cole 1995: 310). Nationale Vergleiche sind bereits die Ausnahme (Knoke et al. 1996).

Als Fazit nach einem Jahrzehnt mit ersten grösseren Forschungsprogrammen über Politiknetzwerke fordert Dowding (1995: 141), dass Charakteristiken von Politiknetzwerken mit anderen Variablen der Policy-Forschung - wie zum Bsp. in dieser Arbeit mit dem Policy-Typ - verbunden werden müssen. Die Erfahrungen, die wir während eines Forschungsseminars gemacht haben, weisen darauf hin, dass dies gar nicht so einfach ist (Serdült/Klöti 1997), aber ein Schritt in die richtige Richtung bedeutet. Welches sind die abhängigen, welches sind die unabhängigen Variablen? Oft wurden mit Hilfe der Netzwerkanalyse unterschiedliche Politiknetzwerke identifiziert. Eine Erklärung für die Unterschiede fehlte jedoch oder war eher spekulativ und suchte mögliche Gründe (sprich: Variablen) nach vorliegendem Resultat ausserhalb der eigentlichen Untersuchungsanordnung (Dowding 1995: 157).

Wie wir gesehen haben, ist die Identifikation von vordefinierten Typen (Atkinson/Coleman 1989: 82ff.) von limitiertem Nutzen und dient lediglich der weiteren, sich immer stärker verästelnden Klassifikation von Politiknetzwerken. Die Verwendung von Politiknetzwerken als Metapher führt für die empirische Forschung auch nicht weiter. Wenn überhaupt, dann führt der Weg (via Soziale Netzwerkanalyse) über Eigenschaften von Politiknetzwerken, die mit theoretischen Konzepten der Policy-Forschung zu Hypothesen verbunden werden müssen (Dowding 1995: 158). Politiknetzwerke sind in diesem Sinne lediglich ein Teil der Erklärung eines politischen Prozesses (Rhodes/Marsh 1993: 203). Die Dimensionen von Politiknetzwerken sollten also eine empirische Angelegenheit werden. Entsprechende Untersuchungen sollten vergleichend angelegt sein und davon ausgehen, dass sektorale oder subnationale Varianzen grösser sein können als nationale Unterschiede (Rhodes/Marsh 1992: 202-203).

Zu diesem Zweck gilt es, als erstes ein Politikfeld auszuwählen, und dann die dazugehörigen Institutionen, Akteure, Inhalte sowie Zuständigkeiten und Verfahren kennen zu lernen: Diese Vorarbeiten sind vor allem in den Kapiteln 2 und 5 erfolgt. Die politikfeldspezifischen Interaktions- und Dependenzstrukturen können mit Hilfe der Netzwerkanalyse ermittelt werden (siehe Kapitel 4 und 6.). Die sinnvolle theoretische Verknüpfung (siehe Kapitel 3.4.) von Politiknetzwerken als abhängige Variable ist zur Überprüfung der Lowi-Hypothese „policy determines politics“ aufgrund der Ausführungen über Policy-Typen in diesem Kapitel möglich.

3.3. Hypothesen

Mit Bezug auf die gestellten Fragen (siehe Kapitel 1.2.) sowie die theoretischen Erläuterungen zu Policy-Typen (siehe Kapitel 3.1.2.) und Politiknetzwerken (siehe Kapitel 3.2.3.) lassen sich zwei Gruppen forschungsleitender Hypothesen formulieren.

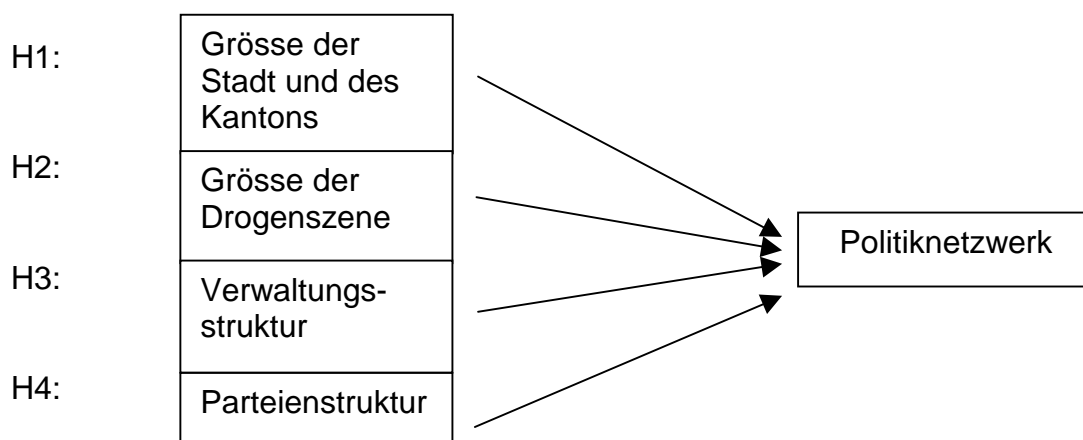
Bei der ersten Gruppe (umfasst die Hypothesen 1 bis 4) bildet das abgegrenzte *Politiknetzwerk* (siehe Kapitel 4.3.3.) die unabhängige Variable, bei der zweiten (umfasst die Hypothesen H5 und H6) das *Entscheidungsnetzwerk*. Im Vergleich zum Politiknetzwerk sind in den Entscheidungsnetzwerken nur noch die direkt an der Ausarbeitung von konkreten drogenpolitischen Massnahmen beteiligten Akteure vertreten. So zeigt sich, welcher Teil des Politiknetzwerkes durch einen anstehenden Entscheid über eine Massnahme mobilisiert worden ist.

Die Hypothesen können aufgrund der geringen Fallzahlen nicht statistisch ausgewertet werden. Als übersichtliche Auswertung für den Vergleich und Überprüfung der Hypothesen strebe ich eine tabellarische Darstellung an (siehe Kapitel 8.).

Die logische Struktur innerhalb der ersten Hypothesengruppe mit Politiknetzwerken als abhängiger Variable ist simpel aufgebaut (siehe Graphik 3.3). Die Spezifizierung von Hypothese 1 besagt lediglich, dass ein Zusammenhang zwischen der *Grösse der Stadt resp. des Kantons* und der Ausgestaltung eines Politiknetzwerkes besteht. Als weitere unabhängige Variable kommt die ebenfalls bereits bei der Fallauswahl (siehe Kapitel 1.5.3.) angetroffene Variable *Grösse der Drogenszene* in Frage. Zusätzlich zu den durch die Fallauswahl bedingten Variablen soll in Hypothese 3 ein allfälliger Zusammenhang mit der *Verwaltungsstruktur* und in Hypothese 4 mit der *Parteienstruktur* überprüft werden.

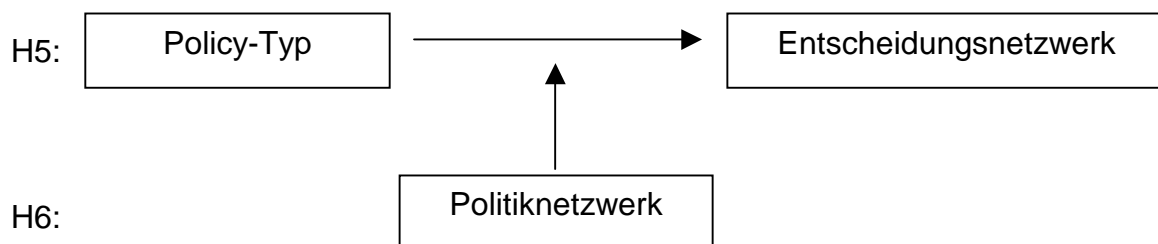
Ich gehe davon aus, dass jeder Politikbereich eine ihm eigene sektorale, charakteristische Akteurskonstellation generiert, die unter ähnlichen institutionellen Bedingungen über mehrere Fälle hinweg gleich oder zumindest sehr ähnlich ausgestaltet ist.²⁵ Vorgefundene Varianz innerhalb der verschiedenen Dimensionen eines Politiknetzwerkes lässt sich allenfalls durch die Variablen Grösse der Stadt und des Kantons, Grösse der Drogenszene, Verwaltungsstruktur sowie Parteienstruktur erklären (siehe Graphik 3.3).

Graphik 3.3: Hypothesengruppe 1 in Form eines Pfeildiagramms



Für die Hypothesengruppe 2 gilt, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen Policy-Typen und dadurch mobilisierten Entscheidungsnetzwerken postuliert wird (Hypothese 5). Da die untersuchten Entscheide von Akteuren, die Teil des Politiknetzwerkes sind, vorbereitet werden, können Eigenschaften des Politiknetzwerks diesen vermuteten Zusammenhang beeinflussen. Das Politiknetzwerk wird so zur intervenierenden Variable (Hypothese 6).

Graphik 3.4: Hypothesengruppe 2 in Form eines Pfeildiagramms



²⁵ Ideal wäre es, wenn diese Annahme mit Hilfe eines Vergleiches zwischen mehreren Politikfeldern, überprüft werden könnte.

Auf diese Weise lässt sich herausfinden, ob innerhalb eines Politiknetzwerkes ein oder wenige Entscheidungsmuster dominant sind oder ob die Strukturen des Entscheidungsnetzwerkes tatsächlich, wie postuliert, vom Typ der Massnahme abhängen.

3.4. Operationalisierungen

Die Operationalisierungen der verwendeten theoretischen Konstrukte werden vor allem im methodischen Teil vorgenommen, da sie insbesondere im Falle der abhängigen Variable stark mit der Sozialen Netzwerkanalyse verknüpft sind.

3.4.1. Abhängige Variablen

Die Untersuchung von Netzwerkdaten entspricht im heutigen Stadium immer noch der Suche nach den geeigneten Netzwerkcharakteristiken, um in Verknüpfung mit theoretischen Aussagen zu inhaltlich relevanten Resultaten zu kommen. Die Entwicklung von Massens für soziale Strukturen wie Politik- und Entscheidungsnetzwerke ist noch im Gange (Marsden 1990: 453; Van Waarden 1992). Für die "Vermessung" von Netzwerken halte ich mich an die in Kapitel 4.2. vorgestellten, auf netzwerkanalytischen Konzepten beruhenden Indikatoren und Verfahren (zum Bsp. Anzahl und Art der Akteure, Dichte und Zentralisation des Netzwerks, Einteilung in Cluster und Blöcke). Sie sollen sowohl bei der abhängigen Variable Politiknetzwerk als auch für die Entscheidungsnetzwerke zur Anwendung kommen.

Für die Ermittlung von Einfluss in einem Politiknetzwerk gehe ich gemäss Reputationsansatz (siehe Kapitel 4.4.) davon aus, dass Akteure innerhalb ihres Fachgebietes wahrnehmen können, wer besonders einflussreich ist und wessen Einflusspotential eher vernachlässigt werden kann. Mithilfe eines Fragebogens können die gegenseitigen Nennungen ermittelt und für jeden Akteur aufsummiert werden. Der resultierende Wert - die sogenannte Einflussreputation - ergibt einen Eindruck über die Verteilung von politischem Einfluss in einem Politik- resp. Entscheidungsnetzwerk (siehe Kapitel 4.4. und Anhang 5).

3.4.2. Unabhängige Variablen

Mangels einheitlicher Theorie für die gesamte Untersuchungsanlage sind diejenigen Variablen, die nicht bereits durch das Auswahlverfahren als gegeben gelten, zuge-

gebenermassen eher ad-hoc. Die Variablen Verwaltungs- resp. Parteienstruktur decken wichtige Akteursgruppen in den Politiknetzwerken ab.

3.4.2.1. Grösse der Stadt und des Kantons

Hinter der ersten unabhängigen Variable "Grösse der Stadt und des Kantons" steckt die Überlegung, dass es einen Grösseneffekt auf einzelne Eigenschaften von Politiknetzwerken geben könnte. Da die Varianz in dieser Variable bereits bei der Auswahl der Fälle eine wichtige Rolle gespielt hat, ist es sinnvoll für allfällige Auswirkungen der Grösse auf die Beschaffenheit der Politiknetzwerke zu kontrollieren.

Tabelle 3.3: Variable 1 „Grösse der Stadt und des Kantons“

	Stadt ²⁶	Kanton ²⁷
Bern / BE	136'338	941'100
Chur / GR	32'868	186'100
St. Gallen / SG	75'237	444'900
Zürich / ZH	365'043	1'187'600

Mit Bern, Chur, St. Gallen und Zürich sind innerhalb der Schweiz Beispiele für sehr grosse bis kleine Städte resp. Kantone mit entsprechenden Einwohnerzahlen ausgewählt worden (siehe Tabelle 1.1).

3.4.2.2. Grösse der Drogenszene

Ebenso verhält es sich mit der zweiten Variable "Grösse der Drogenszene". Sie verläuft gleichläufig mit der ersten. Das heisst, Zürich ist die grösste Stadt, hat die meisten Bewohner und gleichzeitig auch die meisten Drogenabhängigen auf Stadt- und Kantonsgebiet. Der Einfachheit halber und um die Anzahl relevanter Variablen zu reduzieren, wie von Lijphart vorgeschlagen (siehe Möglichkeit 2 in Kapitel 1.5.1.), könnten die unabhängigen Variablen "Grösse der Stadt und des Kantons" und "Grösse der Drogenszene" womöglich gar zusammengelegt werden.

²⁶ Quelle: Statistik Schweizer Städte (1995: 8).

²⁷ Quelle: Bundesamt für Statistik, Stand 31.12.98.

Tabelle 3.4: Variable 2 „Grösse der Drogenszene“ anhand der Anzahl schwer Drogenabhängiger

	Stadt	Kanton ²⁸ 1993
Bern / BE	600	2'000
Chur / GR	-	500
St. Gallen / SG	600	1'200
Zürich / ZH	-	8'000

Quellen: Bern: Stadt St. Gallen: NZZ, 8. Februar 1995, 15.

3.4.2.3. Verwaltungsstrukturen

Da Politiknetzwerke im Bereich der Drogenpolitik erwartungsgemäss auch relativ viele staatliche Akteure aufweisen, drängen sich Variablen auf, die ein Abbild der Verwaltungsstruktur wiedergeben. Zu diesem Zweck sind in der unabhängigen Variable 3 als Indikatoren die Anzahl Departemente in der jeweiligen städtischen und kantonalen Verwaltung, ein Finanzkraftindex sowie die Verwaltungsdichte für die untersuchten Kantone aufgeführt.

Tabelle 3.5: Variable 3 „Städtische und kantonale Verwaltungsstrukturen“

	Anzahl Departemente	Kantonale Finanzkraft ²⁹	Kantonale Verwaltungsdichte
Bern / BE	7 / 7	67	13 ³⁰ , sehr klein
Chur / GR	3 / 5	68	20, klein
St. Gallen / SG	5 / 8	88	17, klein
Zürich / ZH	9 / 10	157	21, klein

Quelle: BADAC, Stand 31.12.1996

3.4.2.4. Parteienstruktur

Weiter ist zu erwarten, dass Varianz zwischen den Kantonen bezüglich der in den achtziger und Beginn der neunziger Jahre vorherrschenden parteipolitischen Strukturen einen Einfluss auf die Ausgestaltung der Politiknetzwerke haben kann. Für die Drogenpolitik in den Städten ist bekannt, dass sich oftmals sozialdemokratische Par-

²⁸ Quelle: Rehm (1995: 27).

²⁹ Gemäss Bundesindex 1998/99.

³⁰ Nur gerade der Kanton Schwyz liegt darunter; Solothurn und Wallis gleichauf.

teien besonders stark für neue Wege eingesetzt haben. Obwohl auf nationaler Ebene in der Drogenfrage die SPS, FDP und CVP eine Koalition der Vernunft gegen die SVP gebildet haben, war es meist die SP oder eine Grüne Partei, die sich am stärksten in der Drogenpolitik engagiert hat.

Tabelle 3.6: Variable 4 „Parteistruktur“ in den ausgewählten Städten und Kantonen

	Stadt	Kanton
Bern / BE	Gemischt, starke Linke, seit Mitte 1980er-Jahre bürgerlich	bürgerlich
Chur / GR	Seit 1987 bürgerlich, vorher 1 SP	bürgerlich
St. Gallen / SG	Bürgerlich, starke CVP-Tradition	bürgerlich
Zürich / ZH	1982-86: bürgerlich, 1986-90 gemischt, tendenziell links, ab 1990 Mehrheit rot-grün	bürgerlich

Während in den Städten und Kantonen Bern sowie Zürich Mitte der achtziger Jahre Sozialdemokraten und Grüne eine wichtige Rolle spielten, können St. Gallen und Chur als rein bürgerlich gelten. In Zürich war und ist von den vier Fällen die Linke in der Stadt am stärksten vertreten. Abgestuft nach Stärke der Linken folgen Bern, St. Gallen und Chur.

3.4.2.5. Policy-Typen

Die Kodierung der Policy-Typen anhand der in Kapitel 3.1.2. entwickelten Kategorisierung ist nicht trivial. Spitzer hat darauf hingewiesen, dass die Kategorien eher einem Kontinuum entsprechen. Bei der Kodierung gilt es insbesondere zu beachten:

"Care must be taken to avoid the fallacy of inverting the independent and dependent variables; this is, some are attempted to use political characteristics to categorize policies, rather than relying on policy characteristics themselves (the independent variable) as the basis for categorization" (Spitzer 1987: 685).

Zur Beurteilung der Validität und Reliabilität des Kategoriensystems für staatliche Massnahmen orientiere ich mich an den von Holsti (1969) aufgestellten Anforderungen. Der Kriterienkatalog von Holsti umfasst die folgenden sechs Punkte:

- Theoretische Herleitung
- Zuordnungsregeln
- Vollständige Zuordnung
- Eindeutige Zuordnung
- Unabhängigkeit der Zuordnungen
- Keine Vermischung der theoretischen Konstrukte.

Die theoretische Herleitung für das Kategoriensystem ist gegeben. Die einzelnen Kategorien sind im theoretischen Teil - abgestützt auf die Ausführungen von Lowi und die Handlungstheorie von Weber - erarbeitet worden (siehe Kap. 4.1.). Eine Schwäche bei der theoretischen Herleitung ist für die Kategorie "symbolische Massnahmen" auszumachen. Die Abstützung auf den Weber'schen Typus des affektuellen Handelns vermag von der Argumentation her nicht ganz zu überzeugen. Da es sich anhand der empirischen Arbeiten aber gezeigt hat, dass symbolische Massnahmen, in dem Sinne wie wir sie weiter oben definiert haben, vorkommen, wurde die Kategorie beibehalten.

Die meisten Probleme und Unsicherheiten bei Kategoriensystemen kommen erst bei den vorzunehmenden Zuordnungen zum Vorschein. Die einzelnen Kategorien sind aus Idealtypen abgeleitet. Idealtypen haben aber per Definition die Eigenschaft, nie in ihrer ganzen Absolutheit in der Empirie vorzukommen. Auch sind bei Idealtypen methodologische Postulate wie das Vermeiden von Überschneidungen und die möglichst hohe Trennschärfe der Kategorien nicht entscheidend. Idealtypen eignen sich daher besonders für qualitative Analysen. Um aus Policy-Typen, die auf Idealtypen des sozialen Handelns zurückgehen, reliable Kategorien zu entwickeln, sind gewisse Regeln zu beachten.

Lowi hat zu Recht bemerkt, dass schliesslich alle staatlichen Massnahmen als redistributiv aufgefasst werden können, da längerfristig einige mehr Steuern bezahlen als andere. Mit gutem Grund können auch alle Massnahmen in letzter Konsequenz als regulativ eingeordnet werden. Denn staatliche Entscheide über die Nutzung von Ressourcen können private Entscheide über die Absichten zur Nutzung derselben Ressource einschränken (Lowi 1964: 690). Derart extensive Auslegungen der Begriffe redistributiv und regulativ würden aber deren sinnvollen Gebrauch verunmögli-

chen. Bei der Charakterisierung der einzelnen Typen gilt es, das Offenkundige im Auge zu behalten und sich an den primären Adressaten und Zielen (Jann 1983: 151) einer Massnahme zu orientieren und als zeitlichen Horizont eine kurzfristige Perspektive zu wählen. Kurzfristig deshalb, weil es bei einer langfristigen Perspektive wiederum kaum redistributive Massnahmen zu verzeichnen gäbe. Der AHV-Lohnabzug, um ein Beispiel anzuführen, ist nur deshalb eine redistributive Massnahme, weil Lohnprozente von den Arbeitenden auf die rentenberechtigte Bevölkerung umverteilt werden. Der Lohnabzug selber ist nicht progressiv, denn alle (unselbständigen) Arbeitnehmer zahlen den gleichen Prozentsatz ein. Die Verpflichtung, überhaupt Lohnprozente abgeben zu müssen, würde der Definition einer regulativen Massnahme entsprechen.

Tabelle 3.7: Zuordnungsregeln für Policy-Typen

1 distributiv	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Unterstützung oder Erbringen einer Dienstleistung • Finanzierung mit allgemeinen Steuermitteln
2 ökonomisch-regulativ	<ul style="list-style-type: none"> • Aufstellen oder Ändern einer verbindlichen Regel, die notfalls gesetzlich sanktioniert werden kann • Im wirtschaftlichen Bereich
3 sozial-regulativ	<ul style="list-style-type: none"> • Aufstellen oder Ändern einer verbindlichen Regel, die notfalls gesetzlich sanktioniert werden kann • Im gesellschaftlichen Bereich
4 redistributiv	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Unterstützung oder Erbringen einer Dienstleistung • Finanzierung durch asymmetrische Transferzahlungen (von einer gesellschaftlichen Gruppe zur anderen)
5 konstitutiv	<ul style="list-style-type: none"> • Veränderung des organisatorischen Umfeldes und/oder Veränderung (evtl. Bestätigung) der Machtverhältnisse innerhalb des staatlichen Zuständigkeitsbereichs
6 symbolisch	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Aktionen, die der Legitimation und Unterstützung staatlicher Massnahmen dienen • Zu- resp. Absprache von Verständnis/moralischer Unterstützung für eine gesellschaftliche Gruppierung, eine Organisation oder ein Individuum
9 nicht einzuordnende	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Zuordnung möglich

Die Zuordnungen sollten vollständig, eindeutig und unabhängig voneinander erfolgen können. Das Festlegen von Zuordnungsregeln sorgt dafür, dass die einzelnen staatlichen Massnahmen möglichst unabhängig vom einzelnen Forscher auf die Katego-

rien verteilt werden können (siehe Tabelle 3.7). Da nur in seltenen Fällen eine Zuordnung von sämtlichen der erhobenen Massnahmen möglich ist, wurde das Kategoriensystem um eine Restkategorie erweitert.

Die verlangte Eindeutigkeit der Zuordnung ist die am schwierigsten zu erfüllende Anforderung. Aus der empirischen Studie von Werner Jann, in welcher er unter anderem auch drogenpolitische Massnahmen untersucht, ist bekannt, dass besonders auf die Präzision der Zuordnungsregeln und die Beschreibung des Zuordnungsvorgangs zu achten ist (Jann 1983: 151; siehe auch: Spitzer 1987).

Der Zuordnungsvorgang für die drogenpolitischen Massnahmen der Stadt und des Kantons Zürich erfolgte in zwei Schritten: Als erstes wurde nach den Adressaten einer staatlichen Massnahmen gefragt ("Wer ist angesprochen oder betroffen?"). Zweitens musste aufgrund der vorliegenden Informationen über eine staatliche Massnahme beschreibbar sein, was den Angesprochenen oder Betroffenen zugute kam resp. geschah ("Was erhalten die Angesprochenen oder Betroffenen, resp. was geschieht ihnen?"). Demzufolge ist der Zuordnungsvorgang über die Adressaten und den Inhalt einer staatlichen Massnahme determiniert. Die Zuordnungen können unabhängig voneinander vorgenommen werden. Jede Massnahme wird in zwei Schritten wieder von neuem beurteilt und in eine Kategorie eingereiht, ohne auf das Resultat einer vorangehenden Einteilung angewiesen zu sein (was zum Bsp. bei Paarvergleichen nicht so wäre).

Zur Illustration sollen im folgenden als Beispiel einige Zuordnungen für den Fall Zürich vorgenommen und begründet werden (für das Datenmaterial siehe: Anhang 2, Stadt Zürich resp. Kanton Zürich).

Kategorie: distributiv

Die Zuordnung von Massnahmen zu dieser Kategorie war am wenigsten problematisch. Eine Massnahme, die als *"Beitrag an den Verein Drogenentzug und Drogenhilfe"* bezeichnet ist, identifiziert klar die begünstigte Organisation und sagt weiter aus, dass ein finanzieller Beitrag gewährt wurde. Die Finanzierung dieses staatlichen Beitrags erfolgt aus allgemeinen Steuermitteln. Die aufgestellten Zuordnungsregeln erlauben eine eindeutige Einreihung dieser Massnahme in die Kategorie "distributiv". Auch staatliche Dienstleistungen an die Gruppe der Drogenabhängigen oder die Ge-

samtbevölkerung können mit dieser Zuordnungsregel erfasst werden. Darunter fallen zum Beispiel die Massnahmen *"Bereitstellen von Kontakt- und Anlaufstellen, Kredit"* als Dienstleistung für Drogenabhängige und *"Drogenprävention in der Stadt Zürich"* als Dienstleistung an die Gesamtbevölkerung. Auch diesen Massnahmen ist gemeinsam, dass sie von der Staatskasse bezahlt werden. Bei der Massnahme *"Drogenprävention in der Stadt Zürich"* könnte der Einwand gemacht werden, dass damit eine Verhaltensveränderung der Bevölkerung beabsichtigt wird und somit eine Zuordnung in die Kategorie "sozial-regulativ" denkbar wäre. Eine derartige Zuordnung würde jedoch der Definition und den Zuordnungsregeln von sozial-regulativen Massnahmen widersprechen. Denn präventive Massnahmen beruhen ja gerade darauf, dass dem Individuum *kein* staatlicher Zwang auferlegt wird. Präventivmassnahmen beinhalten zudem keine Regelungen, deren Verletzung von staatlichen Stellen geahndet werden könnte.

Kategorie: ökonomisch-regulativ

Für diese Kategorie kommen innerhalb der Politikdomäne Drogenpolitik vor allem zwei Gruppen von Massnahmen in Frage. Zum einen schliessen staatliche Stellen immer wieder Verträge über finanzielle Abgeltungen mit privaten oder halbstaatlichen Partnern ab. In erster Linie sind damit Mietverträge für benützte Räumlichkeiten (zum Bsp. *"Genehmigung Mietvertrag, Drop-In Dietikon"*) und die Festsetzung von Leistungen durch die Krankenkassen an therapeutische Institutionen (zum Bsp. *"Vereinbarung, Leistungen der Krankenkassen für Entzugsstation"*) zu nennen. Der Abschluss von wirtschaftlichen Verträgen schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Vertragspartner ein. Die betroffenen Vertragsparteien sind gesetzlich verpflichtet, die entsprechenden Leistungen zu erbringen und können demnach bei Nichtbefolgen der Bestimmungen eingeklagt werden.

Zum anderen erlassen staatliche Stellen auch Bestimmungen, welche die Handels- und Gewerbefreiheit einschränken, wenn ein übergeordnetes Interesse geltend gemacht werden kann. Mit der Massnahme *"Kantonsarzt erlässt Spritzenabgabeverbot"* waren auch die Apotheker auf dem Kantonsgebiet betroffen. Ihnen wurde aufgrund der damals geltenden Heilmittelverordnung untersagt, Spritzen an Drogensüchtige zu verkaufen oder abzugeben. Zuwiderhandlungen standen explizit unter Strafandrohung. Die Heilmittelverordnung erlaubt als Disziplinierung den Entzug des Patentes.

Damit sind die Voraussetzungen erfüllt, diese Massnahme der Kategorie "ökonomisch-regulativ" zuzuordnen.

Kategorie: sozial-regulativ

Im Bereich der Drogenpolitik kommen sozial-regulative Massnahmen besonders dann zur Anwendung, wenn es gilt, die geltenden Strafbestimmungen des BetmG durchzusetzen. Mit Massnahmen wie *"Schliessung Platzspitz"* hat der Stadtrat in erster Linie die Drogenkonsumenten der offenen Szenen anvisiert. Die Massnahmen haben die soziale Handlungsfreiheit dieser Gruppen weiter eingeschränkt. Auch die Einrichtung des Rückführungs- und Vermittlungszentrums Hegibach ist eine Massnahme, die klar als sozial-regulativ eingestuft werden kann. Die Bewegungsfreiheit der Drogenabhängigen ist während der Rückführung deutlich eingeschränkt, wenn nicht gar aufgehoben. Zudem bedingt die Anwendung dieser Massnahme als gesetzliche Grundlage die Anordnung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung.

Kategorie: redistributiv

Von der Gesamtheit der erhobenen staatlichen Massnahmen im Drogenbereich war keine einzige ausfindig zu machen, die dem redistributiven Typus zugeordnet werden konnte. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Untersuchungen über drogenpolitische Massnahmen von Werner Jann. Weder in Grossbritannien, noch in Schweden oder Deutschland waren redistributive Massnahmen zu vermerken (Jann 1983: 175).

Kategorie: konstitutiv

Die Zuordnung in die Kategorie "konstitutiv" kommt immer dann in Frage, wenn eine staatliche Massnahme den Verwaltungsapparat oder das Entscheidungsfindungssystem selbst zum Adressaten hat. Dies ist jedoch lediglich die erste Bedingung, die erfüllt sein muss. Das zweite Kriterium für die Zuordnung betrifft die inhaltliche Dimension. Was geschieht den Adressaten? Im Bereich der Drogenpolitik haben wir organisatorische Massnahmen wie *"Zusammenlegung, Suchtpräventionsstelle und Informationsteam im Sozialamt"* oder *"Zuständigkeit des ISPM Zürich für die Planung, Förderung und Verbreitung von Prävention im Kanton Zürich"* angetroffen, die der Zuordnungsregel für konstitutive Massnahmen entsprachen. Auch wenn Machtfragen anstanden oder entschieden wurden (zum Bsp. *"Stadtpräsident übernimmt Präsidium der Drogendelegation"*), können die Voraussetzungen für eine Einreihung als konsti-

tutive Massnahme als erfüllt gelten. Das Einrichten neuer Verwaltungsabteilungen und Institutionen, das Ausarbeiten von Konzepten und Evaluationen, die Wahl von Kommissionen und die Bearbeitung von Aufsichtsbeschwerden gehören ebenfalls in diese Kategorie.

Kategorie: symbolisch

Als Adressaten einer symbolischen Massnahme kommen sowohl Individuen, einzelne Organisationen aus dem gesellschaftlichen wie staatlichen Bereich und die gesamte Bevölkerung in Frage. Die Adressaten erfahren bei symbolischen Massnahmen keine Ein- oder Auswirkungen, die direkt und materiell wahrnehmbar sind. Zuschriften an Hilfsorganisationen oder Privatpersonen, Aussprachen innerhalb der Verwaltung, Orientierungen der Bevölkerung bewirken keine unmittelbaren Veränderungen, können aber dennoch von Bedeutung sein.

Die Zuordnungen waren bei Öffentlichkeitsaktionen (*"Veröffentlichung, Zehn Grundsätze der Drogenpolitik, Stadtrat"*), Medienorientierungen (*"Orientierung, Jugendhaus Drahtschmidli und Platzspitz"*), einem öffentlich oder per Brief mitgeteiltem Sukkurs für eine drogenpolitische Position (*"Regierungsrat spricht sich gegen Tolerierung von Drogen aus"*; *"Zuschrift, Kirchgemeinde Predigern, Belästigung durch Drogenabhängige"*) relativ einfach vorzunehmen. Schwierigkeiten entstanden bei Massnahmen, die inhaltlich weder mit Hilfe des vorliegenden Materials noch durch Kontextwissen hinreichend genau beschrieben werden konnten. Als Beispiel kann der Fall *"Gespräch mit Vertretern des Kantons"* im Jahr 1981 angeführt werden. Falls es sich bei diesem Gespräch um mehr als nur eine Aussprache gehandelt hat und auch Kompetenzabgrenzungen vorgenommen wurden, müsste die Massnahme auch als konstitutiv gelten. Bei einigen wenigen Massnahmen, die als symbolisch bezeichnet wurden, sind Zweifel über die Verlässlichkeit der Zuordnung angebracht.

Die Gefahr der Vermischung *mehrerer* theoretischer Konstrukte innerhalb *eines* Kategoriensystems ist zumindest latent immer vorhanden. Im theoretischen Teil habe ich dargelegt, dass es sich um Nominalkategorien handelt, die auf die zu erwartenden Auseinandersetzungen und Verhandlungen innerhalb einer Policy-Arena ausgerichtet sind. Andere Typologien beziehen sich beispielsweise auf die Steuerungsprinzipien einer politischen Massnahme (etwa Gebote und Verbote). Sie sind vor allem in der sozialwissenschaftlichen Implementationsforschung nützlich (Windhoff-Héritier

1987: 27). Komponenten dieser und anderer Typologien kommen im oben vorgestellten Kategoriensystem jedoch nicht vor.

Abschliessend können Validität und Reliabilität des Kategoriensystems für Typen von staatlichen Massnahmen als gut bezeichnet werden. Im Vergleich zum von Jann entwickelten Kategoriensystem (mit den Kategorien: redistributiv, distributiv, regulativ, konstitutiv, selbstregulierend) und seiner Auswertung von drogenpolitischen Massnahmen ist bezüglich der Eindeutigkeit der Zuordnungen sogar eine Verbesserung feststellbar. Zudem ist bei der Jann'schen Klassifikation fraglich, ob es sich bei der Kategorie "selbstregulierend" nicht eher um ein Steuerungsprinzip handelt. Die Verbesserung findet ihren Ausdruck mitunter darin, dass sämtliche der erhobenen Massnahmen zugeordnet werden konnten. Die Restkategorie blieb somit leer. Abstriche bezüglich Reliabilität und Validität sind lediglich bei der Kategorie "symbolische Massnahmen" zu vermerken. Eine fundiertere Abgrenzung von konstitutiven gegenüber symbolischen Massnahmen würde zu einer verbesserten Reliabilität der Zuordnungen (und somit auch der Validität des Kategoriensystems) beitragen. Die Reliabilität der Zuordnungen könnte mit Hilfe von weiteren Kodierern transparenter gemacht werden. Der Vergleich der Zuordnungen zwischen den einzelnen Kodierern würde es erlauben, als Kennzahl für die Verlässlichkeit der Messungen die Interkoder-Reliabilität zu berechnen. Das war aus praktischen Gründen jedoch nicht möglich. Die weniger aufwändige Variante, die mehrmalige, zeitverschobene Zuordnung durch denselben Kodierer (intrakoder-Reliabilität), hat gezeigt, dass nur in ganz wenigen Fällen Revisionen angebracht waren. Eine Weiterentwicklung des Kategoriensystems in Richtung einer zusätzlichen Verfeinerung mit mehr Kategorien ist aufgrund des vorliegenden Datenmaterials nicht vordringlich.

3.5. Zusammenfassung

Im theoretischen Teil werden zwei bisher weitgehend unabhängig voneinander abgehaltene Theoriediskussionen zusammengeführt. Es handelt sich im ersten Teil um theoretische Überlegungen von Theodore J. Lowi über den Zusammenhang von Policy-Typen und Macht- resp. Einflusstrukturen in der politischen Arena. In Verbindung mit dem im zweiten Teil vorgestellten, in staatstheoretischen Diskussionen aufkommenen Ansatz der Politiknetzwerke können die Postulate Lowi's adäquater empirisch untersucht und in Hypothesen umgesetzt werden als bisher. Das Argument von

Lowi, nach dem die Beziehungen zwischen politischen Akteuren in der Phase der Politikformulierung weitgehend durch den Typ einer politischen Massnahme bestimmt sind, wird in diesem Teil aufgenommen und erweitert. Die wesentliche Erweiterung besteht darin, dass der abhängige Teil in Lowi's Hypothese „policy determines politics“ als Netzwerk von politischen Akteuren konzipiert wird.

Ich behaupte, dass eine derartige Neukonzeption der Lowi-Hypothese die Falsifikationsmöglichkeit für die empirische Forschung erhöht. Die aufgestellten Hypothesen sollen es erlauben, zu überprüfen, ob sich je nach Policy-Typ gemäss Lowi, bestimmte strukturell voneinander unterscheidbare Akteurskonstellationen in Entscheidungsnetzwerken entwickeln. Als intervenierende Variable gilt es allerdings die Gesamtstruktur des drogenpolitischen Politiknetzwerks zu berücksichtigen.

4. Methode und Datenerhebung

4.1. Soziale Netzwerkanalyse

Die *Soziale Netzwerkanalyse* gilt als quantitatives Verfahren zur Auswertung von relationalen Daten bestehend aus Einheiten und Beziehungen (Wassermann/Faust 1994: 20). Im Gegensatz zum gängigen – oder zumindest weiter verbreiteten – Paradigma in der empirischen Sozialforschung basiert die Soziale Netzwerkanalyse nicht auf in Attribute zerlegte Untersuchungseinheiten, sondern auf konkreten, sozialen Einheiten und deren Beziehungen. Politikwissenschaftler haben sich vor allem für Wählerinnen und Wähler, die politische Elite, Organisationen sowie Staaten als Untersuchungseinheiten interessiert. Die untersuchten Verbindungen zwischen den sozialen Einheiten variieren je nach Fragestellung und der untersuchten Einheit.

Die Aufbereitung von Netzwerkdaten zur Auswertung lässt sich formal in drei Gruppen einteilen (Trezzi 1998: 397):

- 1) Sogenannte *egozentrierte Netzwerke* bestehen aus einer als Ego bezeichneten sozialen Einheit und deren Beziehungen zu einem oder mehreren Alter(i). Als interessierende Beziehung kommt zum Beispiel in der Wahlforschung das gegenseitige Rat holen oder Diskutieren in politischen Angelegenheiten in Frage (siehe: Schenk 1995).
- 2) *One-mode-Netzwerke* stellen die am weitesten verbreitete Art für die Anordnung von Netzwerkdaten dar. Das Netzwerk besteht, wie der Name sagt, aus lediglich einer Art von Einheiten und spannt eine quadratische Akteur-Akteur-Matrix auf. Im Fall von in einer Firma beschäftigten Arbeitnehmern kann so für alle Personen festgehalten werden, wem gegenüber sie für ihre Arbeit verantwortlich sind oder im Kontrast dazu, mit wem sie neben der Arbeit auch noch private Angelegenheiten besprechen (siehe: Krackhardt/Hanson 1993).
- 3) *Two-mode-Netzwerke* umfassen zwei verschiedene Typen von Einheiten. Sie müssen nicht zwangsweise die gleiche Anzahl aufweisen und können deshalb auch in einer rechteckigen Matrix resultieren. In der Vertikalen können beispielsweise die Namen von Mitgliedern der politischen Elite aufgeführt sein. Wenn Organisationen die Horizontale bilden spricht man von *affiliation networks* (bsp. Galaskiewicz 1985); falls es sich um Ereignisse handelt von einer Akteur-Event-Matrix (siehe: Davis et al. 1941).

Die Soziale Netzwerkanalyse baut in wesentlichen Teilen auf der von Moreno (1953) begründeten Soziometrie auf (Mufune 1991: 100). In Verbindung mit graphentheoretischen Überlegungen kam es während den sechziger Jahren an der Harvard Universität zum eigentlichen Durchbruch dieser Methode (siehe Scott 1991 für einen geschichtlichen Überblick). Untersucht werden können die Zentralität von Einheiten, die Dichte von Netzwerken, strukturelle Äquivalenzen oder sich überschneidende Zirkel. Die Soziale Netzwerkanalyse bietet sich vor allem dann an, wenn viele, von blossen Auge nicht mehr gut überschaubare Einheiten und deren Beziehungen von Interesse sind. Ein qualitatives Vorgehen stösst bald an die Grenzen des Vorstellungsvermögens, wenn zum Beispiel die finanziellen, korporativen, parteiinternen und persönlichen Beziehungen von Parlamentsabgeordneten mit Vertretern der Wirtschaft untersucht werden sollen.

4.2. Ausgewählte Masse und Verfahren der Sozialen Netzwerkanalyse

Für die Beschreibung der bei der Datenauswertung angewendeten Masse und Methoden beschränke ich mich auf die wichtigsten in dieser Arbeit vorkommenden Elemente (Freeman et al. 1989; Scott 1991; Wassermann/Faust 1994).

4.2.1. Dichte und Zentralität

Das *Dichtemass* stellt alle der theoretisch möglichen direkten Verbindungen zwischen Knotenpunkten im Netzwerk in Beziehung zu denen, die tatsächlich vorkommen (Scott 1991: 72). In einem vollständigen Graph - das heisst alle Akteure haben eine direkte Verbindung zueinander - würde die Dichte 100 Prozent betragen. Die Dichte eines Netzwerks kann Werte von minimal 0 bis maximal 100 Prozent annehmen.

Das Mass der Zentralität misst bestimmte Eigenschaften für einen einzelnen Knotenpunkt im Netzwerk und nicht wie die Dichte eine Eigenschaft des Netzwerks als Ganzes. Die drei gebräuchlichsten Zentralitätsmasse sind *degree*, *closeness* und *betweenness centrality* nach Freeman. Ausgehend von der Annahme, dass der zentralste Akteur auch der aktivste im Netzwerk ist, misst die *degree centrality* die Anzahl der direkten Verbindungen eines Akteurs zu den anderen Akteuren (Wassermann/Faust 1994: 178). Bei der *closeness centrality* ist ein Akteur zentral, wenn er in der Lage ist, ohne grosse Umwege mit anderen Akteuren zu interagieren. Demnach

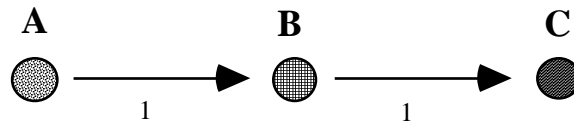
wird gemessen, wie nahe ein Akteur zu anderen Akteuren im Netzwerk gelegen ist. Dieses Mass kann allerdings nur sinnvoll berechnet werden, wenn alle Akteure in einem Netzwerk direkt oder indirekt miteinander verbunden sind (Wassermann/Faust 1994: 183-85). Die *Betweenness centrality* berücksichtigt den Umstand, dass eine Position *zwischen* anderen Akteuren in einem Netzwerk oft von besonderer Wichtigkeit ist. Die Akteure zwischen nicht direkt benachbarten Akteuren haben in gewisser Hinsicht die Kontrolle über den Austausch einer Beziehung (Wassermann/Faust 1994: 188).

4.2.2. Clusteranalyse, MDS und Blockmodelle

Zur besseren Übersichtlichkeit oder zur graphischen Darstellung können Netzwerkdaten mit Hilfe der Clusteranalyse oder der Multidimensionalen Skalierung in ihrer Komplexität reduziert werden. Diese Verfahren teilen die Einheiten in einem Netzwerk gemäss der relationalen Konfiguration nach gewissen Kriterien in Gruppen ein. Diese Gruppeneinteilungen dienen oft auch als Ausgangspunkt für weiterführende Verfahren wie der Blockmodell-Analyse. Die Berechnungen für die *Clusteranalyse* und die *Multidimensionale Skalierung* (MDS) basieren bei der Netzwerkanalyse jedoch nicht mehr auf der ursprünglichen dichotomen Matrix bestehend aus Nullen und Einsen (*adjacency matrix*). Diese oft in den Anhängen von Netzwerkstudien zur besseren Nachvollziehbarkeit abgedruckte binäre Matrix aus lauter Nullen und Einsen wird transformiert in eine Matrix der Pfaddistanzen oder Produktmomentkorrelationen (je nach Zweck). Im Falle der Pfaddistanzen wird für jeden Knoten ausgerechnet, wie lange der kürzeste Weg zu allen anderen Knoten im Netzwerk ist. Dabei dürfen keine der existierenden Wege zwischen den Knoten doppelt durchlaufen werden. Je kürzer der Weg, desto näher liegen die Knoten nach der Auswertung mit der Clusteranalyse oder der MDS beieinander. Die Länge dieses Weges wird auch geodesische Distanz genannt. Pfaddistanzen entsprechen einem einfachen soziometrischen Konzept und sind leicht auszurechnen. Falls alle in einer Matrix vorhandenen Pfaddistanzen ermittelt werden sollen, erhöht sich der zu betreibende Aufwand jedoch exponentiell. Deshalb kommen für diese Arbeit Computerprogramme zum Einsatz. Die Pfaddistanz zwischen zwei direkt verbundenen Einheiten A und B beträgt den Wert 1 (siehe Graphik 4.1). Will A jedoch den direkt mit B verbundenen Punkt C erreichen, ist A bei der vorliegenden Konfiguration darauf angewiesen, den Weg via die Einheit B zurückzu-

legen. B dient A für die Verbindung zu C als Vermittler oder Durchgangsstation (*cut-point, broker*). Die zu überwindende Distanz zu C beträgt für A demnach 2.

Graphik 4.1: Illustration zur Berechnung von Pfaddistanzen



Nach diesem Prinzip wird für jede mögliche Verbindung von Akteuren in einer Matrix die Pfaddistanz ermittelt und in einer zweiten Matrix neu angelegt (*distance matrix*).

Für den vorliegenden Fall aus Graphik 4.1 würden die ursprüngliche und die transformierte Matrix wie folgt aussehen:

	A	B	C		A	B	C
A	0	1	0	A	0	1	2
B	0	0	1	B	0	0	1
C	0	0	0	C	0	0	0

Man beachte, dass die Diagonalen in dieser asymmetrischen Matrix nicht belegt sind. Es kommen keine reflexiven Beziehungen vor. Die Beziehungen sind gerichtet. Der Weg von B nach A ist folglich nicht möglich.

Um Gruppen von Akteuren bilden zu können, stehen die Methoden der Clusteranalyse, der Multidimensionalen Skalierung und die Blockmodellanalyse zur Verfügung. Sowohl für die Clusteranalyse als auch für die Multidimensionale Skalierung durchlaufen komplexe Algorithmen die Datenbestände, bis eine akzeptable Lösung für die Gruppierung der Einheiten gefunden ist. Eine Lösung, die möglichst alle Beziehungen im Netzwerk optimal berücksichtigen sollte.

Untergruppen des Netzwerks lassen sich zum Beispiel als Cliques definieren. Cliques setzen sich aus Akteuren zusammen, die direkt miteinander verbunden sind (Scott 1991: 117). Die hierarchische Klassifikation gruppiert die Akteure gemäss der

Stärke (ausgedrückt in geodesischer Distanz oder Korrelation) der sie verbindenden Beziehungen. Für die Interpretation bestehen jedoch keine Kriterien, die bestimmen würden, ab welchem Niveau Cliques voneinander unterschieden werden müssten. Das Verfahren der hierarchischen Clusteranalyse gibt lediglich einen Hinweis darauf, auf welchem Niveau (von 0 bis 1 in der Spalte "level") eine von vielen möglichen Unterteilung liegt. Diejenigen Akteure, die ein ähnliches Beziehungsprofil haben, kommen nahe aneinander zu liegen, während Akteure mit unterschiedlichen Relationskonfigurationen weiter auseinander positioniert werden. Als Input-Matrix sowohl Distanz- als auch Korrelations-Matrizen in Frage kommen.

Für die Interpretation einer MDS-Lösung gibt es im Bereich der Netzwerkanalyse zwei wichtige Kriterien: einerseits gilt es, die Dimension Zentrum-Peripherie zu berücksichtigen, andererseits ist auch die Differenzierung nach inhaltlichen Dimensionen (*issue-differentiation principle*) zu beachten (Laumann/Knoke 1987: 231). Das Zentrum ist von den aktivsten Organisationen, die untereinander enge Beziehungen pflegen, belegt. Die peripheren Positionen sind durch die weniger integrierten Akteure besetzt. Übereinstimmungen bei den Aktivitäten oder Einstellungen zu Wert- und Sachfragen sollten sich dahingehend ausdrücken, dass sich Akteure im selben Sektor befinden. Die Abgrenzung der Sektoren ist eine vom Forscher zu erbringende qualitative Leistung. Unter Umständen liefert die Clusteranalyse wertvolle Hinweise. Für die Bestimmung von Zentrum und Peripherie können die Koordinaten in einem zwei- oder mehrdimensionalen Raum mitberücksichtigt werden. Zudem ist zu beachten, dass die routinemässig ausgegebene zweidimensionale Darstellung nicht immer die optimalste Lösung darstellt. Aufschluss über die Güte einer gefundenen Lösung gibt das Stressmass nach Kruskal.

Bei beiden Verfahren ist die Interpretation der Resultate stark vom Forscher abhängig. Die Clusteranalyse und die Multidimensionale Skalierung können demnach nicht als streng hypothesentestende quantitative Methoden bezeichnet werden.

Blockmodelle versuchen eine Matrix bestehend aus Zeilen und Kolonnen derart zu positionieren, dass strukturell ähnliche Akteure in die gleiche Gruppe – resp. den gleichen Block – zu liegen kommen. Blockmodelle sind insbesondere für vergleichende Studien geeignet (Burt 1980: 125; Knoke et al. 1996). In unterschiedlichen politischen Systemen können auf diese Weise Verbindungen zwischen Akteuren, die sich

in ihrer Rollenstruktur ähneln, identifiziert werden (Mufune 1991: 109). Zudem lassen sich auch die Verbindungen zwischen Blöcken eines Netzwerks ausweisen (Trezzi 1998: 382). Ein Blockmodell besteht aus zwei Teilen. Erstens wird ein Netzwerk in eine endliche Anzahl Untergruppen – Positionen genannt – aufgeteilt. Zu diesem Zweck können wiederum die Resultate der Clusteranalyse wertvolle Unterstützung liefern. Zweitens wird festgestellt, ob zwischen allen Paaren von Positionen und innerhalb aller Positionen eine (reflexive) Beziehung vorhanden ist oder nicht (Wasserman/Faust 1994: 395).

4.3. Elemente eines Netzwerkdesigns

Das Design einer Netzwerkanalyse ist im wesentlichen durch die Definition der interessierenden Einheiten (*nodes*), Beziehungen (*relations*) und der Abgrenzung des Netzwerks (*boundary specification*) bestimmt (Knoke/Kuklinski 1982: 14-18). Diese drei Punkte sollten zumindest definitorisch vor der Datenerhebung festgelegt sein.

4.3.1. Einheiten

Aus bereits dargelegten Gründen habe ich mich entschieden, für die Analyse von Politiknetzwerken Organisationen und nicht Individuen als Untersuchungseinheiten festzulegen. Es kann sich dabei um eine Verwaltungsabteilung, eine politische Partei oder einen Verein etc. handeln. Für die Erhebung ist die Frage von Bedeutung, ab wann eine Organisation als eigenständiger Akteur gelten soll. In hierarchisch aufgebauten Verwaltungen oder einer Umgebung mit komplexen Mitgliederstrukturen, etwa in Form von Dachverbänden, ist diese Definitionsfrage oft unklar. Anstatt von Fall zu Fall eine Entscheidung über die Definition einer organisationellen Einheit zu treffen, kann auch der indirekte Weg über die Manifestation der Organisation in ihrer Umwelt weiterhelfen. Organisationen entwickeln über die Zeit hinweg ein Rollenselbstverständnis (Geser 1990). Durch die Wahrnehmung ihrer Autonomie und die Interaktion mit der Umwelt definieren sie sich so zu einem grossen Teil selbst.

Während der Datenerhebung (siehe Kapitel 4.5.) habe ich und auch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Forschungsseminars durchaus entsprechende Erfahrungen gemacht: In einzelnen Fällen haben untergeordnete Verwaltungsabteilungen ohne ausgeprägtes Rollenverständnis den Fragebogen zurückgesandt - mit dem Vermerk, dass sie sich als Teil einer übergeordneten Instanz verstehen und nicht als eigenständige Organisation. Ein weiterer Hinweis auf die Autonomie einer Organisati-

on bietet sich aufgrund deren Auftritt als Akteur in der Öffentlichkeit in Form von Pressepräsenz an.

4.3.2. Beziehungen

Die Beziehungen zwischen sozialen Akteuren können gerichtet oder ungerichtet, unidirektional oder symmetrisch, bewertet oder dichotom sein (siehe Scott 1991 für eine kürzere oder Wassermann/Faust 1994 für eine detailliertere Übersicht von möglichen Beziehungen). Bei der Netzwerkanalyse entspricht das Festlegen einer Beziehung in etwa dem Vorgang der Operationalisierung eines theoretischen Konstruktes. Die Operationalisierung von Einfluss durch die Beziehung *gegenseitiger Informationsaustausch bei politischen Sachfragen* gilt als einer der momentan gebräuchlichsten Wege, die Einflusstrukturen eines Politiknetzwerkes zu analysieren (siehe auch König 1992; Laumann/Knoke 1987; Sciarini 1995). Für die Befragung von Organisationen habe ich keine eigenständigen Konzepte entwickelt, sondern die Standardfragen aus der Literatur übernommen (siehe: König 1992: 249-259).

4.3.3. Abgrenzung

Einer der wichtigsten Schritte bei einer Netzwerkanalyse betrifft die Festlegung der Grenzen eines Netzwerks. Welche Organisationen definieren das Politiknetzwerk? Das Universum für die Netzwerkanalyse sollte alle Organisationen umfassen, die für die Ausgestaltung eines bestimmten Politikbereichs von Relevanz sind (*policy domain network*). Die Abgrenzung lässt sich durch die Einschätzung von Expertinnen und Experten des entsprechenden Politikfeldes allenfalls vorstrukturieren. Im Notfall kann die Abgrenzung provisorisch auch aufgrund von Dokumentenanalysen erfolgen. Ohne Abgrenzung können die angeschriebenen Organisationen zwar zum erweiterten Kreis der interessierten Akteure gezählt werden (was Heclo als *issue network* bezeichnet). Eventuell befinden sich darunter aber noch Organisationen, die sich gar nicht so stark für einen Politikbereich interessieren, wie man sich das vorgestellt hat. Mit der Frage nach dem Interesse an der Drogenpolitik oder an einzelnen Entscheidungen kann der Kreis der in Frage kommenden Organisationen weiter eingegrenzt werden. Das sagt aber noch nichts über die Wichtigkeit eines einzelnen Akteurs aus. Um diejenigen Akteure mit dem geringsten Einflusspotential von der Liste der sich interessierenden Akteure streichen zu können, kann man auf den Indikator der Einflussreputation abstellen. Akteure mit keiner oder einer geringen Einflussreputation

werden dann nach erfolgter Befragung - da für den politischen Prozess in einem Politikbereich irrelevant - von der Organisationenliste gestrichen und für die Auswertung nicht mehr berücksichtigt.

4.4. Ermittlung von Macht und Einfluss in Politiknetzwerken

Innerhalb eines Politiknetzwerks interessiert in der Policy Forschung insbesondere die Verteilung von Macht und Einfluss zwischen den Akteuren im Politik- und Entscheidungsnetzwerk (Van Waarden 1992: 36). So wie die Untersuchung durch die vorangestellten Diskussionen über den Staats- resp. Gesellschaftsbegriff und die Aufteilung der Kompetenzen im föderalistischen Bundesstaat vorgespurt ist, fragt sich, wie Macht und Einfluss zwischen staatlichen und gesellschaftlichen, städtischen und kantonalen sowie sektoralen Akteuren aufgeteilt sind.

Die beiden Konzepte *politische Macht* und *politischer Einfluss* gehören zu den grundlegendsten der Politikwissenschaft und werden sehr oft miteinander in Verbindung gebracht. Über Macht und Einfluss ist bereits derart viel konzeptuelle und definitorische Arbeit geleistet worden, dass es vermessen wäre, eine originäre Konzeption von Einfluss entwickeln zu wollen. Die meisten der momentan gebräuchlichen Operationalisierungen von politischem Einfluss gehen auf die Diskussionen und Forschungen des Community-Power-Ansatzes zurück. Das Ziel der Community-Power-Studies liegt zusammengefasst darin, die Verteilung und den Gebrauch von Macht und Einfluss in modernen Demokratien zu beschreiben und zu analysieren (Waste 1986). Die ersten Studien über die Community-Power-Elite von Hunter (1953) und Mills (1956) äusserten sich relativ vage über Macht. Dahl (1961) kritisierte diese und schlug vor, dass die Verteilung von Macht nur anhand von konkreten Entscheidungen studiert werden kann.

Versuche in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre, eine kohärente Theorie von Einfluss zu entwickeln, sind gescheitert und haben sich vor allem empirisch nicht bewährt (etwa: March 1956). Die verschiedenen Masse zur Erfassung von Einfluss korrelieren relativ schlecht und sind hinsichtlich der eine Entscheidung treffenden Organisation und des Themas der Entscheidung zu relativieren. Es gibt aber auch die radikale Ansicht, dass Macht und Einfluss zu vage und diffuse Konzepte seien, und deshalb besser aufgegeben werden sollten (Lane 1984: 317). Plädoyers für sauber durchgeführte Bedeutungsanalysen haben nichts gefruchtet und sind relativ bald

wieder in Vergessenheit geraten (Sartori 1984). Die Konfusion über die Konzepte Macht und Einfluss ist relativ gross - die Verstrickung in Definitionsfragen weitverbreitet. Die Beziehung zwischen Macht und Einfluss wird je nach Autor unterschiedlich bewertet.

Zusammenfassend gibt es vier gängige Auffassungen, die unterschiedlicher nicht sein könnten (gemäss Lane/Stenlund 1984: 387):

- 1) Macht und Einfluss sind identisch
- 2) Macht ist ein Teilkonzept von Einfluss
- 3) Einfluss ist ein Teilkonzept von Macht
- 4) Macht und Einfluss sind zu unterscheiden

Hinzu kommen zwei Arten, Macht oder Einfluss zu definieren. Macht und Einfluss können als Eigenschaft von Akteuren oder als Beziehung zwischen Akteuren aufgefasst werden (Lane 1984: 319).

Aus diesen theoretischen Kontroversen der letzten fünfzig Jahre und den empirischen Arbeiten der Community-Power-Studies haben sich drei verschiedene Ansätze herausgebildet, wie Einflusstrukturen untersucht werden können [Verbindung deutlicher machen]: Es sind dies der Reputations-, Positions- und Entscheidungsansatz (Waste 1986: 14). Der Reputationsansatz geht davon aus, dass der Einfluss eines Akteurs innerhalb eines Policy-Bereichs von Experten oder den anderen Akteuren eingeschätzt werden kann. Beim positionalen Ansatz soll die Frage ermittelt werden, welche Position ein Akteur im Vergleich zu einer Menge von anderen Akteuren inne hat. Der Entscheidungsansatz besteht darin, wichtige Entscheide auszuwählen, die teilnehmenden Personen oder Organisationen zu identifizieren, deren Verhalten zu untersuchen und daraus zu schliessen, wie einflussreich sie waren (Bassand 1974: 150). Um Macht- und Einfluss innerhalb eines Politikfeldes zu untersuchen, ist es von Vorteil, konfliktuelle Themen heranzuziehen oder umkämpfte politische Entscheide zu untersuchen (Lane 1984: 349).

Die drei Ansätze werden heute zumeist in Kombinationen angewandt, da jeder für sich seine spezifischen Vor- und Nachteile aufweist. In den achtziger Jahren hat sich allerdings zusehends die relationale Auffassung von Einfluss als das weniger statische Konzept durchgesetzt (Mokken/Stokman 1976: 54). Das am weitesten ausge-

reifte Beispiel für eine Kombination der drei Ansätze mit dem Netzwerkansatz und der Netzwerkanalyse bieten die Untersuchungen von Laumann und Knoke (1987) über die nationale Energie- und Gesundheitspolitik in den USA sowie von Knoke et al. (1996) über Arbeitspolitik in den USA, Deutschland und Japan.

Zur Ermittlung der Einflussreputation wurden die befragten Organisationen gebeten, auf einer Organisationenliste diejenigen der ihnen bekannten Akteure anzukreuzen, die nach subjektiver Schätzung besonders einflussreich in der lokalen Drogenpolitik sind. So erhält jede Organisation von allen anderen befragten Organisationen Nennungen (siehe auch: König 1990: 118ff.). Die aufaddierten Nennungen ("indegrees") ergeben den absoluten Wert der Einflussreputation. Der Wert der Einflussreputation variiert je nach Grösse des Netzwerks. Auch hängt er davon ab, wie viele Nennungen eine befragte Organisation insgesamt abgibt. Nicht alle Organisationen geben dieselbe Anzahl Nennungen ab. Die Möglichkeit, den Wert der Einflussreputation von der Anzahl Nennungen unabhängig zu machen - also zu standardisieren - besteht, wird aber in der Forschungspraxis selten genutzt. Empirische Studien haben gezeigt, dass sich die Resultate nur geringfügig unterscheiden (König 1992: 118; Kriesi 1980: 315; Laumann/Knoke 1987: 163; Schneider 1988: 165; Sciarini 1995: 211). Kurze Tests haben das anhand der Pilotstudie für Zürich bestätigt. Aus forschungsökonomischen Gründen empfiehlt es sich deshalb, die mit weniger Aufwand errechenbare absolute Einflussreputation auszuwerten. Aufgrund des ermittelten Wertes für die Einflussreputation lässt sich eine Rangliste der einflussreichsten Akteure innerhalb eines Politiknetzwerks erstellen.

Der Einfluss eines Akteurs innerhalb des Politiknetzwerks lässt sich auch über die Position, die er gegenüber den anderen Akteuren einnimmt, ermitteln. Zu diesem Zweck werden die Akteure zumeist angefragt, mit welchen anderen Organisationen sie eine enge Zusammenarbeit pflegen (zum Bsp. bei Kriesi 1980; Sciarini 1995: 221; Fahrenkrug 1996). Die Frage nach der Zusammenarbeit ist jedoch nicht sehr präzise und kann missverstanden werden. Wenn die Befragten unter Zusammenarbeit verstehen, diejenigen Akteure anzugeben, die politisch auf ihrer "Seite stehen", wird in erster Linie das Netzwerk der politischen Koalitionen oder der korporativen Verflechtung wie bei Kriesi (1980) und nicht das Einflussnetzwerk ermittelt. Der Positionsansatz geht bei der Ermittlung des Einflussnetzwerkes davon aus, dass die stark

in einem Politiknetzwerk integrierten Akteure die besonders einflussreichen sind. Ihre Position erlangen sie, indem sie besonders viele Informationen und weitere politische Ressourcen kontrollieren und deshalb anderen Akteuren als kompetent in politischen Sachfragen erscheinen (König 1992: 99). Wir fragten deshalb nicht generell nach der Zusammenarbeit in der Drogenpolitik, sondern nach dem gegenseitigen Informationsaustausch zwischen den Organisationen (siehe Anhang 3 Fragebogen: Fragen 22 und 23). Die Befragten sollten als erstes diejenigen Organisationen benennen, von denen sie in einer politischen Frage wichtige Informationen erhalten und als zweites bezeichnen, wen sie ihrerseits mit Informationen versorgen. Zur Erstellung der Sender-Empfänger-Matrix haben wir nur reziproke Kommunikationsbeziehungen berücksichtigt. Das heisst, A musste *von* und *an* B wichtige Informationen beziehen resp. liefern. Ist dies der Fall kann auf eine enge Beziehung zwischen A und B geschlossen werden. Das Vorhandensein einer derartigen Beziehung wurde mit dem Wert 1, das Nicht-Vorhandensein mit 0 kodiert (dichotome, symmetrische Sender-Empfänger-Matrix).

Die Frage nach der Teilnahme an drogenpolitischen Entscheidungen stellt die Umsetzung des Entscheidungsansatzes dar (siehe Anhang 3 Fragebogen: Fragen 17a bis 21c). Ergänzend wurde erhoben, ob und in wie starkem Masse eine Organisation an einem Massnahmenentscheid interessiert war. Denn nicht alle interessierten Gruppierungen haben die Möglichkeit, während des Entscheidungsfindungsprozesses an der Ausgestaltung einer Massnahme mitzuarbeiten. Um herauszufinden, welche Organisationen sich anlässlich eines Massnahmenentscheides gegenüberstanden, sollten die Befragten auch angeben, ob sie eine zustimmende oder ablehnende Haltung gegenüber einer Massnahme einnahmen.

4.5. Datenerhebung Politiknetzwerke

Die Erhebung der Daten für die abhängige Variable, d. h. die Politiknetzwerke, stellte mit Abstand den grössten Aufwand dar. Im Rahmen meiner Lizentiatsarbeit habe ich die Daten über das Politiknetzwerk und ausgewählte Entscheidungsnetzwerke für den Fall Zürich erhoben (Serdült 1996). Diese erste Befragung diente als Testfall für die Durchführbarkeit einer vergleichenden Studie. Die Befragung fand im Laufe des Jahres 1995 statt. Dank eines mit Prof. Klöti durchgeführten Forschungsseminars über Politiknetzwerke (Serdült/Klöti 1997) im akademischen Jahr 1996/97 war es mir

in Zusammenarbeit mit drei Studenten möglich, die Netzwerkdaten für die drei Fälle Bern, Chur und St. Gallen zu erheben (Steiner et al. 1997).³¹ Die Befragung fand unter meiner Anleitung statt, wurde von den drei Studenten jedoch weitgehend in eigener Regie administriert und für ihre eigenen Seminararbeiten ausgewertet. Die verwendeten Fragebogen waren im Aufbau und in den Formulierungen weitgehend mit der für die Pilotstudie verwendeten Version identisch. Die Studenten gingen in ihrer Seminararbeit jedoch einer anderen Fragestellung nach.

4.5.1. Datenerhebung für den Fall Zürich (1995)

Die Datenerhebung hatte aus zeitlichen Gründen schriftlich zu erfolgen (siehe Anhang 3 für ein Exemplar des Fragebogens) und stellte auf die Angaben der Befragten ab (sog. *self-reports*, siehe: Marsden 1990: 441, 446). Eine mündliche, persönliche Befragung der 124 durch Lektüre von Zeitungen und amtlichen Berichten sowie Archivrecherchen als potentiell relevant betrachteten Akteure war im Falle von Zürich für eine Person alleine nicht durchführbar.³² Da die Verfahren der Netzwerkanalyse äusserst sensitiv auf fehlende Werte reagieren, sollten die Erhebungen zwar wenn immer möglich mündlich durchgeführt werden. Dazu ist jedoch in den meisten Fällen ein geschulter Interviewerstab wie etwa in der gross angelegten Netzwerkstudie von Kriesi (1980:6-7) von Nöten.

Der für mündliche Interviews konzipierte Fragebogen für Netzwerkanalysen musste folglich an die veränderte Befragungssituation angepasst werden. Es durften möglichst keine mehrdeutigen Formulierungen vorkommen und die Führung durch den Fragebogen sollte durch konzise Anweisungen gewährleistet sein. Um eine möglichst hohe Rücklaufquote zu erreichen, wurden die gängigen Mittel der Umfrageforschung eingesetzt. Zur Erläuterung des Projekts lag dem Fragebogen ein Begleitbrief bei. Ein adressiertes und frankiertes Rückantwortcouvert sicherte den kostenlosen Rückversand. Bei allfällig auftauchenden Fragen war die Kontaktaufnahme sowohl

³¹ In ihrer ausführlichen und sorgfältig durchgeführten Untersuchung über die Drogenpolitik in Bern, Chur und St.Gallen haben Martin Steiner, Daniel Jenny und Rolf Schällebaum sich auf die besonders umstrittenen Massnahmen der Spritzen-, Methadon- und Heroinabgabe konzentriert. Für die Netzwerkanalyse galt ihre besondere Aufmerksamkeit den nicht-staatlichen Akteuren: Sie konnten feststellen dass, im Verlauf der Zeit die anfängliche Ablehnung von progressiven, auf die Überlebenshilfe spezialisierten nicht-staatlichen Akteuren durch die etablierten staatlichen Stellen einer stärkeren Integration dieser Organisationen in das Politiknetzwerk weicht.

³² Uusikylä (1996: 20-21) hat ebenfalls auf Informanten innerhalb der Organisation abgestellt und so ein Kommunikationsnetzwerk von 124 Akteuren erhoben. Auch er verwendete Experten, um das Politiknetzwerk abzugrenzen.

privat als auch an der Universität möglich.³³ Um einen zusätzlichen Anreiz zu schaffen und so die Rücklaufquote positiv zu beeinflussen, ist den Befragten eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse in Aussicht gestellt worden. Fast alle Antwortenden waren an den Auswertungen interessiert (paradoxe Weise auch, wenn der Fragebogen nur zur Hälfte ausgefüllt wurde).

Für den Netzwerkteil wurde eine umfassende Organisationsliste erstellt, die neben den in Frage kommenden Ämtern (gemäss Staatskalender), Parteien, Vereinen der Suchhilfe, Pflegeinstitutionen auch sämtliche Parteien der Stadt und des Kantons Zürich (Parlamentsfraktionen separat) aufwies. Die Liste erwies sich zwar als vollständig, jedoch in der Praxis als zu detailliert und zu lang.

Die Rücklaufquote fiel mit 43 Prozent im Vergleich zu anderen schriftlichen Umfragen besser aus als erwartet (siehe Tabelle 4.1). Von den 124 verschickten Fragebögen kamen 53 ausgefüllt wieder zurück. Berücksichtigt man die 12 telefonischen und schriftlichen Absagen von Organisationen, die sich als nicht für Belange der Drogenpolitik zuständig erklärten, steigt die Rücklaufquote auf 47 Prozent.

Tabelle 4.1: Rücklaufstatistik für die Befragung 1995, Zürich

Anzahl verschickte Fragebogen	124	100%
telefonische und schriftliche Absagen	12	
keine Reaktion	57	
Anzahl retournierte Fragebogen	55	44%

Was für eine schriftliche Umfrage, die darauf abzielt, eine repräsentative Stichprobe zu erheben, als ansprechendes Resultat gelten darf, genügt für eine auf eine Vollerhebung angewiesene Netzwerkanalyse allerdings nicht.

Der Netzwerkteil des Fragebogens ist mit Abstand am schlechtesten beantwortet worden. Von den 55 zurückerhaltenen Fragebögen waren gerade 21 vollständig ausgefüllt (siehe Tabelle 4.2). In der Tat waren es noch einige mehr; sie stammten jedoch von Organisationen, die letztlich als gar nicht bis wenig einflussreich von der Organisationsliste eliminiert wurden.

³³ Insgesamt waren sechs telefonische Rückfragen zu verzeichnen.

Tabelle 4.2: Qualitätsstatistik für den Netzwerkteil des Fragebogens, Zürich

Anzahl retournierte Fragebogen	55	100%
Anzahl vollständige Fragebogen	21	38%

Die Gründe für das mässige Abschneiden des Netzwerkteils bei der Befragung liegen einerseits am Fragebogen selbst und andererseits an der Erhebungssituation. Das *issue network* von Zürich ist im Bereich der Drogenpolitik mit Bestimmtheit das am meisten Akteure umfassende in der ganzen Schweiz. Die Organisationenliste ist mit 124 Akteuren sehr lang. Da diese Liste im Laufe der Befragung mehrmals abgearbeitet werden muss, ist das Ausfüllen der Netzwerkfragen für die Befragten relativ zeitaufwändig und insbesondere ermüdend. Durch einige der angebrachten Kommentare wurde deutlich, dass Netzwerkfragen ungewohnt sind. Wenn sich die Befragten keinen Reim darauf machen können, wie eine mögliche Auswertung aussieht, sinkt auch die Bereitschaft, den Fragebogen auszufüllen. Einige der Befragten haben neben dem zu grossen Zeitaufwand bemängelt, dass gewisse Frageformulierungen nicht auf ihre spezifische Organisation zutreffen.

Während bei mündlichen Interviews stets die Möglichkeit der Korrektur und der Erläuterung durch den Interviewer besteht, äussern sich Schwierigkeiten beim Ausfüllen des Fragebogens bei schriftlichen Umfragen oft in einem vorzeitigen Abbruch. Die telefonische Kontaktaufnahme mit dem Interviewer bedingt bereits eine hohe Motivation seitens des Befragten.

Glücklicherweise haben die wichtigeren Organisationen den Netzwerkteil sorgfältig ausgefüllt. Ansonsten wäre eine sinnvolle Auswertung nicht möglich gewesen.

Aufgrund von Hinweisen der Befragten sind am Fragebogen einige kleinere Verbesserungen an den Frageformulierungen möglich gewesen. Viel gewichtiger ist jedoch die prinzipielle Frage, ob sich bei derart schlechten Rücklaufquoten für den Netzwerkteil der grosse Versandaufwand rechtfertigen lässt. Ein weiterer, verbesserter Versuch einer schriftlichen Netzwerkbefragung müsste die Länge der Organisationenliste bereits via die Einschätzung von zwei bis drei Experten auf ein für die Befragten zumutbares Mass reduzieren. Diese Massnahme hätte die Organisationenliste im Falle von Zürich wohl bereits um die Hälfte verringert. Weiter sollten die Befragten besser darüber aufgeklärt werden, was eine Netzwerkanalyse bezweckt.

4.5.2. Datenerhebung für die Fälle Bern, Chur und St. Gallen (1997)

Die Kritikpunkte aus der Zürcher Pilotstudie sind für die Datenerhebung während des Forschungsseminars so weit als möglich berücksichtigt worden. Die Frageformulierungen sind bis auf kleinere Retouches identisch. Um die Qualität der Beantwortung des für die Auswertung besonders wichtigen Netzwerkteils zu verbessern, ist die vorgelegte Organisationenliste verkürzt worden. Zur Ermittlung der Organisationenliste befragten die drei Seminaristen ausgewiesene Experten aus den entsprechenden Städten resp. Kantonen.³⁴ Die den Experten vorgelegten Listen sind durch die Lektüre der wichtigsten regionalen Tageszeitungen (Berner Zeitung, Bündner Zeitung, St. Galler Tagblatt) sowie ergänzende Angaben aus der Zeitungsausschnittsammlung des Sozialarchivs in Zürich entstanden. Daraufhin wurden die Experten gebeten, die wichtigsten Organisationen zu markieren und allenfalls vergessen gegangene Namen zu ergänzen. Die Verlässlichkeit dieser nach der reputationellen Methode erstellten Liste hängt selbstverständlich von der Anzahl und Güte der Experten ab. Es ist nicht auszuschliessen, dass durch die mangelhafte Auswahl von Experten bereits zu Beginn weg Verzerrungen entstehen. Die Auswirkungen wären insbesondere für vergleichende Studien zugegebenermassen problematisch (Mufune 1991: 106).

Die aufgrund der Pilotstudie getroffenen Massnahmen scheinen sich jedoch gelohnt zu haben (siehe Tabelle 4.3).

Tabelle 4.3: Rücklaufstatistik für die Befragung 1997, Bern, Chur, St. Gallen

	Bern	Chur	St. Gallen
Anzahl verschickte Fragebogen	38 (100%)	47 (100%)	35 (100%)
telefonische und schriftliche Absagen	2	5	3
keine Reaktion	10	3	0
Anzahl retournierte Fragebogen	26 (68%)	39 (83%)	32 (91%)

Im Vergleich zu Zürich sind durchwegs mehr Fragebogen zurückgekommen. Die Rücklaufquoten von 68 Prozent für Bern, 81 Prozent für Chur und gar 91 Prozent für St. Gallen sind ansprechend. Die meisten Absagen sind darauf zurückzuführen, dass

³⁴ Bern: Frau Rederer, Berner Zeitung; Dr. N. Braun, Soziologisches Institut, Universität Bern. St. Gallen: Dr. med. F. van der Linde, MSH1, Ex-Präsident der Subkommission Drogenpolitik; H. Bamert, Beauftragter für Suchtfragen, Gesundheitsdepartement St. Gallen; Dr. med. W. F. Jungi, Kantonsarzt; P. Gut, Gesamtleitung ZEPRA.

sich gewisse angeschriebene Organisationen im Sinne der weiter oben dargestellten Eigendefinition nicht als selbständige Akteure im Bereich der Drogenpolitik wahrnehmen. In Bern hat der aus den betroffenen Verwaltungsdirektionen zusammengesetzte Städtische Drogenstab zum Beispiel abgesagt, weil die Meinungen innerhalb dieses Gremiums zu stark divergierten. Es handelt sich deshalb nicht um eine Organisation im definierten Sinne. Die einzelnen Direktionen haben indessen den Fragebogen sehr wohl beantwortet. In Chur und St. Gallen kam es zu Absagen mit der gleichen Begründung. Eine weitere Variante von Absagen kommt von Organisationen, die sich selbst als nicht in die jeweilige lokale Drogenpolitik involviert sehen, weil sie sich zum Beispiel eher auf Präventionsarbeit im Alkoholbereich spezialisiert haben. Die hier präsentierte Rücklaufstatistik stellt deshalb nicht nur ein Gütekriterium für die Umfrage dar, sondern bringt auch zum Ausdruck, dass mit der Umfrage eine Selbstabgrenzung der im Politikbereich tätigen Organisationen stattfindet.

Die befragten Organisationen haben im Fragebogen auch den kritischen Bereich mit den Netzwerkfragen besser beantwortet als in der Pilotstudie, was wohl in erster Linie auf die kürzeren Organisationslisten zurückzuführen ist (siehe Tabelle 4.4).

Tabelle 4.4: Qualitätsstatistik für den Netzwerkteil des Fragebogens

	Bern	Chur	St. Gallen
Anzahl retournierte Fragebogen	26 (100%)	39 (100%)	32 (100%)
Anzahl vollständige Fragebogen	22 (85%)	19 (50%)	32 (100%)

Die vollständig ausgefüllten Fragebogen bilden die Basis für die Netzwerkanalysen, jedoch erst nachdem die Politiknetzwerke abgegrenzt sind. Da sich unter antwortenden Organisationen mit vollständig ausgefüllten Fragebogen unter Umständen relativ unwichtige, in der Phase der Politikformulierung zu vernachlässigende Akteure befinden, sagen die von 50 bis 85 Prozent reichenden Quoten noch nicht allzu viel aus. Für den Rekordwert von 100 Prozent vollständig ausgefüllten Fragebogen bei der Umfrage in St. Gallen sehe ich als Hauptgrund die Anzahl und Qualität der Vorausswahl durch die Experten.

4.5.3. Abgrenzung für den Fall Zürich

Das Universum für die Netzwerkanalyse sollte alle Organisationen umfassen, die für die Ausgestaltung der Drogenpolitik im Raum Zürich von Relevanz sind. Die ver-

schickten Fragebogen enthielten als erstes Kriterium - um abzuklären, ob eine Organisation zum Kreis der wichtigeren Akteure gehört - eine Frage über den gegenseitigen Bekanntheitsgrad (siehe Anhang 3: Fragebogen, Frage 15). Es erwies sich, dass alle angeschriebenen Organisationen zumindest von einigen anderen dem Namen nach bekannt waren. Somit war aber erst gewährleistet, dass keine völlig unbekannte Organisation dem Netzwerk angehören konnte. Es bestand jedoch noch die Möglichkeit, dass besonders wichtige Organisationen auf der Liste fehlten (siehe Anhang 3: Fragebogen, Liste A). Für diesen Fall war eine Kontrollfrage vorgesehen. Die befragten Organisationen hatten die Gelegenheit, andere Organisationen, die nicht auf der Liste figurierten, aber gemäss ihrer eigenen Wahrnehmung als besonders einflussreich gelten, anzugeben. Von dieser Möglichkeit machten nur sehr wenige der Befragten Gebrauch. Vermisst wurden auf der Liste entweder sehr kleine, periphere oder dann nationale Organisationen.³⁵ Angesichts der bereits respektablen Zahl von 124 aufgeführten Organisationen können diese wenigen Zusatznennungen vernachlässigt werden. Die Güte der aufgestellten Organisationenliste als Ausgangspunkt für die Erhebung kann demnach als gut bis sehr gut bezeichnet werden.

Die auf der Liste aufgeführten Organisationen können nach diesen Kontrollmassnahmen zum erweiterten Kreis der an drogenpolitischen Fragen interessierten Akteure gezählt werden. Um die Akteure mit dem geringsten Einflusspotential eliminieren zu können, habe ich auf den Indikator der *Einflussreputation* abgestellt (siehe Kapitel 4.4.). Akteure mit keiner oder einer sehr geringen Einflussreputation wurden - da für das Politikfeld allgemein und die Politikformulierung im speziellen irrelevant - von der Organisationenliste gestrichen. Die Liste umfasst nach diesem Schritt noch genau 55 Akteure, die sich gegenseitig zumindest ein gewisses Einflusspotential zugestehen. Die Erhebungssituation (siehe Kapitel 4.5.1.) hat jedoch nicht zu vermeidende negative Auswirkungen auf die Organisationenliste gehabt und gewisse Restriktionen bewirkt, so dass die definitive Liste nach Zusammenfassungen und Substitutionen noch 32 Akteure umfasste (siehe Tabelle 4.5). Der relativ schlechte Rücklauf und das unvollständige Ausfüllen des Fragebogens insbesondere bei den politischen Parteien haben bewirkt, dass wir für die Netzwerkanalyse nicht zwischen der Kantonal- oder Stadtpartei und den Fraktionen im Kantons- resp. Gemeinderat unterscheiden können.

³⁵ Je einmal angeführt: Verein "Schärme"; GREAT; kantonale Konferenz der Suchtbeauftragten; Demokratische JuristInnen; Poliklinik Bezirk Horgen; Drogleg; Verein Schweizerischer Polizeibeamter; VPM.

Tabelle 4.5: Abgegrenztes Politiknetzwerk für den Fall Zürich

1	Aktion Betroffener Anrainer ABA
2	AG für risikoarmen Umgang mit Drogen ARUD
3	Ärztegesellschaft des Kantons Zürich
4	Bundesamt für Gesundheitswesen / Sektion Drogenfragen
5	CVP
6	City-Vereinigung / Stadtzürcher Gewerbeverband
7	Drogendelegation des Stadtrates
8	Drogendelegierter/Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich
9	FDP
10	Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich
11	Gesundheits- und Wirtschaftsamt der Stadt Zürich
12	Institut für Sozial- und Präventivmedizin Universität Zürich
13	Interessengemeinschaft Private Drogenhilfe
14	Justizdirektion des Kantons Zürich
15	Kantonsarzt Zürich
16	Kantonspolizei Zürich
17	SP
18	SVP
19	Obergericht des Kantons Zürich
20	Pestalozzianum - Beratungsstelle für Suchtprophylaxe
21	Polizeidirektion der Stadt Zürich
22	Schulamt der Stadt Zürich
23	Schweizerischer Städteverband
24	Sozialamt der Stadt Zürich
25	Sozialwerke Pfarrer Ernst Sieber
26	Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich
27	Stadtärztlicher Dienst Zürich
28	Statthalteramt des Bezirks Zürich
29	Suchtpräventionsstelle der Stadt Zürich
30	Verein Jugend ohne Drogen
31	Verein Schweizerischer Drogenfachleute VSD
32	Zürcher Arbeitsgemeinschaft für Jugendprobleme ZAGJP

Das Politiknetzwerk ist somit formal abgegrenzt. Da wir die Symmetrie von Beziehungen als Kriterium gesetzt haben, definieren die vorhandenen Fragebogen auch den grössten Teil der Beziehungen von Akteuren ohne ausgefüllten Fragebogen. Die aufgeführten Organisationen definieren die Akteur-Akteur-Matrix, die als Ausgangspunkt für netzwerkanalytische Berechnungen oder die Transformation in eine Matrix bestehend aus Pfaddistanzen oder Korrelationen gilt.

4.5.4. Abgrenzung für den Fall Bern

Für die Auswertung des Informationsaustauschnetzwerks sind von der Liste der einflussreichsten Akteure im Fall Bern Organisationen gestrichen worden, die sich aufgrund ihres artikulierten Selbstverständnisses als nicht einheitlich wahrnehmen. Der Drogenstab der Stadtverwaltung Bern legte in einem Schreiben dar, dass der Fragebogen nur von den einzelnen Mitgliedern, nicht aber vom Drogenstab als organisationelle Einheit beantwortet werden könne. Da die im Drogenstab vertretenen Verwaltungseinheiten (Fürsorge-, Gesundheits- und Polizeidirektion der Stadt Bern) den Fragebogen allerdings inklusive Netzwerkteil ausgefüllt haben, konnte der Städtische Drogenstab als Akteur im Politiknetzwerk gestrichen werden.

Unglücklicherweise ist das Bundesamt für Gesundheitswesen als wichtiger nationaler drogenpolitischer Akteur auf der ursprünglich versandten Organisationsliste nicht berücksichtigt worden. Weder die ausgewählten Experten noch die übrigen befragten Organisationen haben dies moniert. Eine entsprechende Kontrollfrage für eventuell nicht berücksichtigte, wichtige Akteure war im Fragebogen für den Fall Bern vorhanden. Es ist anzunehmen, dass das Bundesamt für Gesundheitswesen, falls auf der Liste aufgeführt, Teil des Politiknetzwerks geworden wäre wie bei den drei anderen Fällen.

Tabelle 4.6: Abgegrenztes Politiknetzwerk für den Fall Bern

1	Beauftragter für Suchtfragen des Kantons Bern
2	FDP Stadt Bern
3	Fürsorgedirektion der Stadt Bern
4	Gesundheits- und Fürsorgedirektion Kanton Bern, Fürsorgeamt
5	Jugendamt der Stadt Bern
6	Kantonsarzt Bern
7	Koda-1 Bern, medizinischer Dienst
8	PLUS, Fachstelle f. Gesundheitsförderung und Suchtprävention
9	Polizeidirektion der Stadt Bern
10	Schuldirektion der Stadt Bern
11	Sozialdienst Jugendamt der Stadt Bern
12	SP Stadt Bern
13	Städtische Fachkommission für Drogenfragen
14	Stiftung Contact Bern

Nach Streichung von Organisationen mit sehr wenig bis wenig Einflussreputation (weniger als 20 Prozent der maximal möglichen Anzahl Nennungen), bleiben nach

den oben beschriebenen Zusammenlegungen noch die 14 in Tabelle 4.6 aufgeführten politischen Akteure übrig.

4.5.5. Abgrenzung für den Fall Chur

Das Verfahren für die Abgrenzung des Politiknetzwerkes in Chur ist gleich wie für den Fall Bern. Für die in der Kantonshauptstadt ansässigen Parteien war eine Unterscheidung zwischen Stadt- und Kantonspartei nicht möglich.

Nach der Abgrenzung via den Indikator der Einflussreputation bilden in Chur 22 Akteure das Politiknetzwerk im Bereich der lokalen Drogenpolitik (siehe Tabelle 4.7).

Tabelle 4.7: Abgegrenztes Politiknetzwerk für den Fall Chur

1	AG für risikoarmen Umgang mit Drogen ARUD
2	Aids-Hilfe Graubünden
3	Bundesamt für Gesundheitswesen, Sektion Drogen
4	Bündner Ärzteverein
5	CSP Chur
6	Drogenkommission des JPSD
7	FDP Chur
8	Jugend- und Drogenberatungsstelle
9	Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement Graubünden
10	Kantonale Psychiatrische Klinik Beverin, Cazis
11	Kantonsarzt Graubünden
12	Kriminalpolizei Graubünden
13	La Verda Chur/Graubünden
14	Soziale Dienste der Stadt Chur
15	SP Chur/Graubünden
16	Staatsanwaltschaft Graubünden
17	Stadtpolizei Chur
18	Suchtpräventionsstelle, Chur
19	SVP Chur
20	Tagesstruktur und Notschlafstelle des Vereins UHG
21	Trägerverein Suchtprävention
22	Verein Überlebenshilfe Graubünden

4.5.6. Abgrenzung für den Fall St. Gallen

Für den Fall St. Gallen gilt es lediglich zu bemerken, dass die SVP ihre Tätigkeit im Kanton erst 1996 aufgenommen hat und deshalb bei der Befragung nicht berücksichtigt wurde (Steiner et al. 1997: 47). Ansonsten wurde gleich verfahren wie bei den

Fällen Bern und Chur. Die Stadt- und Kantonsparteien CVP, FDP, LdU und SP mussten auch hier zusammengefasst werden.

Nach Streichen der Akteure mit den wenigsten Nennungen durch alle anderen Organisationen auf der versandten Liste bilden 21 Akteure das Politiknetzwerk für den Fall St. Gallen (siehe Tabelle 4.8).

Tabelle 4.8: Abgegrenztes Politiknetzwerk für den Fall St. Gallen

1	Aids-Hilfe St. Gallen / Appenzell
2	Autopartei Stadt St. Gallen
3	Bundesamt für Gesundheitswesen, Sektion Drogen
4	CVP Stadt St. Gallen
5	Drogenberatung St. Gallen
6	FDP Stadt St. Gallen
7	Gassenarbeit
8	Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen
9	Kantonale Psychiatrische Klinik Wil
10	Kantonaler Beauftragter für Suchtfragen
11	Kantonsarzt
12	Kantonspolizei St. Gallen: Abteilung Drogendelikte
13	Lärchenheim, Rehab.-zentrum für Drogenabhängige
14	LdU Stadt St. Gallen
15	Medizinisch - Soziale Hilfsstelle 1
16	Medizinisch - Soziale Hilfsstelle 2
17	Soziale Dienste und Polizeiverwaltung der Stadt SG
18	SP Stadt St. Gallen
19	Stadtpolizei St. Gallen: Abteilung Drogendelikte
20	Stiftung Hilfe für Drogenabhängige
21	Zentrum für Prävention, ZEPRA Gesamtleitung

4.6. Datenerhebung drogenpolitische Massnahmen

Für die Pilotstudie Zürich habe ich, um einen Überblick über die vorkommenden Policy-Typen zu erhalten, einen möglichst umfassenden, detaillierten Massnahmenkatalog für die Stadt und den Kanton erstellt. Aus dieser Sammlung von drogenpolitischen Entscheiden entstammen auch die konkreten Fälle, die für die Untersuchung der Entscheidungsnetzwerke beigezogen wurden (siehe Kapitel 7.). Bei den Fällen Bern, Chur und St. Gallen haben wir auf dieses aufwändige Verfahren verzichtet und die Fälle direkt aufgrund eines Pressespiegels ausgewählt.

Das Erstellen eines Massnahmenkatalogs entspricht aus zweierlei Gründen einer relativ anspruchsvollen Aktion. Erstens pflegen Exekutiven keine Massnahmenregister für alle erdenklichen Politikbereiche zu führen und zweitens ist der Zugang zum Datenmaterial, das ein Aufstellen eines Massnahmenkatalogs erlaubt, teilweise mit gewissen Auflagen im Bereich des Datenschutzes verbunden.

Die Massnahmen der Stadt Zürich liessen sich hauptsächlich mit Hilfe des Registers zu den Stadtratsprotokollen und den jährlichen Geschäftsberichten des Stadtrates an den Gemeinderat erschliessen. Im Falle der kantonalen Massnahmen erwiesen sich die Register zu den Regierungsratsprotokollen, die Geschäftsberichte des Regierungsrates und das kantonale Amtsblatt als die aufschlussreichsten Quellen. Die Erschliessung und Auswertung der Register wurde durch Stichwortverzeichnisse unterschiedlicher Qualität erleichtert. Falls ein Entscheid über eine Massnahme trotz mehrmaligem Nachschlagen unter diversen Stichwörtern in den obengenannten Quellen nicht ausfindig gemacht werden konnte, war immer noch der Rückgriff auf Pressemeldungen und amtliche Berichte möglich.

Die Erhebung hatte zum Ziel, einen möglichst vollständigen Massnahmenkatalog für die Pilotstudie zum Fall Zürich zu erstellen. Es wäre vermessen, zu behaupten, dass dieses Ziel vollumfänglich erreicht worden wäre:

- 1) Für die Untersuchung relevante drogenpolitische Massnahmen sind in einem Register nicht notwendigerweise nur unter den augenfälligen Stichworten "Drogen", "Drogenpolitik", "Gesundheitswesen", "Prävention", "Fürsorgewesen" oder "Drogenklinik" etc. erfasst. Der Aufmerksamkeit des Autors können somit einige der weniger bekannten Massnahmen entgangen sein.
- 2) Für die Erhebung wurde das Augenmerk vor allem auf die Massnahmenentscheide des Zürcher Stadt- resp. Regierungsrates gelegt. Mitunter haben jedoch untergeordnete Behörden (Gesundheitsdirektion, Polizeiamt, Sozialamt etc.) Massnahmen in eigener Kompetenz beschliessen und durchführen können. Diese Entscheide tauchen dann nicht in den obengenannten Quellen auf. Wenn diese Massnahmen nicht in der Presse oder in amtlichen Berichten diskutiert oder aufgeführt wurden, waren sie auch dem Autor nicht bekannt.
- 3) Einige der aufgeführten drogenpolitischen Massnahmen wurden nur einmal verabschiedet, dann aber Jahr für Jahr durchgeführt, ohne immer wieder auf der

Traktandenliste zu stehen. Beispiele für derartige Massnahmen sind Subventionsentscheide, die mit der Zeit in das Jahresbudget einfliessen können, oder Präventionsmassnahmen, die quasi konstant durchgeführt werden. Auch waren für die Stadt Zürich sämtliche Entscheide über einen personellen Ausbau der Betäubungsmittelgruppe bei der Stadtpolizei Zürich bekannt, während die entsprechenden Informationen für den Kanton nur in rudimentärer Form vorlagen oder fehlten.

Die in den Registern der Stadtrats- resp. Regierungsratsprotokolle aufgeführten Beschriebe von Exekutiventscheiden sind oft derart abgekürzt, dass ein hohes Kontextwissen Voraussetzung ist, um abschätzen zu können, was eine Massnahme beinhaltet. Fehlinterpretationen sind bei besonders kurzen Beschrieben auch noch für Experten möglich. Die Beschriebe der Massnahmenentscheide wurden wenn immer möglich wortwörtlich übernommen und befinden sich in einer Datensammlung im Anhang abgedruckt (siehe Anhang 2).

Der Zugang zum Datenmaterial war lediglich im Fall der Protokolle des Stadt- und Regierungsrates eingeschränkt. Einsehbar waren die Register dieser Protokolle. Die Auflage der Behörden bestand darin, dass aufgrund der Datensammlung keine Rückschlüsse auf Personennamen möglich sein durften. Personennamen tauchten besonders bei Zuschriften und Rekursen auf. Sie sind im Massnahmenkatalog durch den Stellvertreter *Privatperson* ersetzt worden. Der Persönlichkeitsschutz ist durch diese Vorkehrung gewährleistet.

4.7. Zusammenfassung

In diesem hauptsächlich mit der Sozialen Netzwerkanalyse und der Erhebung der Netzwerkdaten befassten methodischen Teil lege ich besonderes Gewicht auf die von einem üblichen Forschungsdesign abweichenden Elemente meiner Dissertation. Die Netzwerkanalyse beinhaltet einige Forschungsschritte, die sich von einer auf Variablen ausgerichteten Methodologie abheben. Ein wichtiger Schritt umfasst die formale Abgrenzung der Politiknetzwerke Bern, Chur, St. Gallen und Zürich. Zum Zweck der Abgrenzung habe ich auf das in einer Akteursbefragung ermittelte Mass der Einflussreputation abgestellt. Akteure mit einer sehr geringen und geringen Einflussreputation (die untersten 20 Prozent) betrachte ich als nicht mehr dem Politiknetzwerk zugehörig.

5. Lokale Drogenpolitik und drogenpolitische Massnahmen

5.1. Der Fall Zürich

5.1.1. Drogenpolitik in der Stadt und im Kanton Zürich vor 1964

Bis Mitte der sechziger Jahre war für die Region Zürich - wie für die übrige Schweiz auch - die Drogenproblematik nur von marginaler Bedeutung (Ernst 1987: 6). In Zürich liess sich nicht eine früher oder stärker einsetzende Zunahme der Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz feststellen als in anderen städtischen Gemeinden und Agglomerationen der Schweiz. Die Polizei hat Haschischkonsumenten zu dieser Zeit nicht gezielt verfolgt, da sich das Phänomen auf Einzelfälle beschränkte und zudem im damals geltenden Betäubungsmittelgesetz der Konsum nicht explizit unter den Strafbestimmungen aufgeführt war. Im ganzen Kanton Zürich waren von 1950 bis 1964 im Durchschnitt etwa zehn Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz pro Jahr zu verzeichnen (Bundesarchiv Bestand E 4324 A 1991/114).

5.1.2. Die „bewegte“ Zeit um 1968

In der Zeit vor 1971 beschränkte sich der Konsum von Betäubungsmitteln mit wenigen Ausnahmen immer noch vorwiegend auf Cannabisprodukte. Konsum und Handel spielten sich zumeist im Bekanntenkreis oder in im Milieu bekannten Lokalen ab. Ab 1964/65 war in Polizeistatistiken jedoch eine Zunahme der aktenkundig gewordenen Fälle von Drogendelikten zu verzeichnen. Im Jahre 1965 teilte das Polizeiamt der Stadt Zürich der «Zentralstelle zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels» in Bern mit, dass 45 Rapporte wegen Vergehen gegen das Betäubungsmittelgesetz erstellt werden mussten (Geschäftsbericht Stadt Zürich 1966: 85). Es schien nur zu augenfällig, dass zwischen der "68er-Bewegung" und der zunehmenden Verbreitung des Drogenkonsums Wechselwirkungen bestanden haben (Blancpain/Häuselmann 1974: 134). Der Konsum von Haschisch und Marihuana galt als Teil und Ausdruck von jugendlichem Protest gegenüber der als spiessbürgerlich empfundenen Gesellschaft.

Die Gefahr ist jedoch gross, ohne weitere theoretische Begründung eine gleichläufig und -zeitig stattfindende Entwicklung als kausal verantwortlich für eine andere zu sehen. Die undifferenzierte Vermengung der Drogenproblematik mit den Protest- und Alternativbewegungen der Linken von 1968 trug in Zürich wesentlich zur Ideologisierung und Politisierung der drogenpolitischen Debatte bei (Eisner 1992: 89). Regel-

mässig wiederkehrend standen die "bewegte" Zürcher Jugend und das Drogenproblem auch 1970/71 während der Auseinandersetzungen um den Lindenhofbunker (Greuter 1971; Müller/Lotmar 1972) und 1980 bei den Jugendunruhen im Zusammenhang mit dem autonomen Jugendzentrum (Kriesi 1984) zur Diskussion.

5.1.2.1. Erste Massnahmen des Kantons - Zurückhaltung bei der Stadt

Bis 1970 waren die kantonalen Behörden der Auffassung, das Drogenproblem lasse sich mit polizeilichen und strafrechtlichen Mitteln lösen. Es dauerte relativ lange, bis die Anliegen der Mediziner und Psychiater, die in den Kliniken als Erste und bereits seit längerem mit dem Drogenproblem konfrontiert waren, von den kantonalen Gesundheitsbehörden ernst genommen wurden. Die erste Debatte zum Thema Rauschgift im Kantonsrat fand 1971 statt. Gesundheitsdirektor Bürgi gab während der Debatte zu, dass man relativ spät auf das Problem aufmerksam geworden sei und sich vom Überangebot an Drogen im Sommer 1970 habe überraschen lassen. Auf Initiative von Ambros Uchtenhagen konnte im Dezember 1970 das erste und 1971 das zweite "Drop-In" eröffnet werden. Der Kanton richtete dann auch in der Stadt Winterthur eine Beratungsstelle ein.

Die städtischen Behörden hielten sich in ihrer Drogenpolitik vorerst zurück. Man war der Auffassung, dass in dieser Frage in erster Linie - so wie es im Betäubungsmittelgesetz festgehalten war - der Kanton zuständig sei. Strafverfolgung und Prävention bildeten die Stützpfeiler der städtischen Drogenpolitik. Die Stadträte erhofften sich von der bevorstehenden Revision des Betäubungsmittelgesetzes eine Beruhigung der Situation.

5.1.3. Von der Rezession in die Hochkonjunktur (1971-1986)

Anfangs der siebziger Jahre waren noch erstaunlich viele moderate Stimmen in der Diskussion um die Strafbarkeit des Konsums zu hören. Der Haschischkonsum der Jugendlichen sei nicht zu verharmlosen, aber auch nicht zu verteufeln, lautete der Tenor. So hat beispielsweise Ständerat Andermatt (FDP, Zug) im Juni 1971 die Straffreiheit für den Konsum "weicher" Drogen und ein staatliches Monopol im Drogenhandel gefordert (Eiselé/Torracinta 1988: 228). Auch in Zürich waren vom damaligen Leiter der Betäubungsmittelgruppe an der Bezirksanwaltschaft Zürich und späteren ersten Staatsanwalt des Kantons Zürich, Marcel Bertschi, ähnliche Töne zu vernehmen: "Will man also die Händler ausschalten, nur reine Ware in genau bestimmter

Konzentrierung auf den Markt bringen und eine Kontrolle über die Konsumenten haben, so gibt es nur eine Lösung: der Staat - oder eine von diesem damit beauftragte Stelle - muss den Verkauf der Drogen übernehmen. Mit den bei diesem Geschäft erzielten Gewinnen könnten die Kliniken und Beratungsstellen für Drogenabhängige finanziert werden, (...)" (Bertschi 1972: 369).

5.1.3.1. Heroin und offene Szenen

Inzwischen tauchte anfangs der siebziger Jahre in Zürich und anderswo in der Schweiz Heroin auf. Die ersten offiziellen Drogentoten waren in Zürich im Jahr 1972 zu verzeichnen und in den Polizeirapporten figurierten immer mehr Betäubungsmitteldelikte, die den Heroinkonsum und -handel erwähnten.

Die negativen sozialen und gesundheitlichen Begleiterscheinungen dieser Droge haben hinsichtlich der Konsumfrage einen Meinungsumschwung bewirkt. Das Aufkommen von Heroin hatte sowohl für die Population der Drogenkonsumenten als auch für die Einwohner der Stadt Zürich gravierende Konsequenzen: Der mit dem Heroinkonsum verbundene hohe Geldbedarf bewirkte bei den Süchtigen einen Beschaffungsstress. Für viele Süchtige war dem steten Geldmangel nur mit kriminellen Tätigkeiten beizukommen. Die Stadtzürcher Bevölkerung war durch den nachweisbaren Anstieg der Beschaffungskriminalität in einzelnen Stadtkreisen (Eisner 1997: 230-252) und die Berichterstattung darüber zunehmend verunsichert.

Die achtziger Jahre bildeten in Zürich den Höhepunkt der polizeilichen Vertreibungstaktik: Die Drogenszene verlagerte sich nach der Schliessung des autonomen Jugendzentrums (AJZ) wieder an die Riviera am Zürichsee (März 1982), zeitweise ans Bellevue und den Stadelhoferplatz (Juni 1982), dann erstmals in die Nähe des Jugendhauses Drahtschmidli (Juli 1983), von dort aus wieder an die Seepromenade (August 1983) und via das Bellevue (Januar 1984) zurück zum Hirschenplatz (Juli 1985). Im Oktober 1986 etablierte sich in der Umgebung des Platzspitzes und des Jugendhauses Drahtschmidli eine Szene, die im Juli 1987 um das Drahtschmidli herum stark anwuchs und sich ab Dezember 1987 auf dem Parkgelände am Platzspitz als stationäre, "offene Szene" zu installieren vermochte.

5.1.3.2. Widerstände beim Kanton

Besonders in der zweiten Hälfte der siebziger und Mitte der achtziger Jahre unternahmen diverse Stellen im Kanton zusätzliche Anstrengungen hinsichtlich Prävention

und Therapie. Der Regierungsrat setzte auf den 19. September 1977 eine kantonale Kommission für Drogenfragen ein (Geschäftsbericht Regierungsrat 1979: 265). Die kantonale Drogenkommission - präsiert von Prof. Ambros Uchtenhagen - war und ist als Konsultativgremium konzipiert (siehe TA 10.7.1982 für eine Mitgliederliste). Sie konzentrierte sich in ihrer Arbeit darauf, ein Drogenkonzept für den Kanton Zürich zu erarbeiten, Informationen weiterzuleiten und dem Regierungsrat Massnahmen vorzuschlagen (Drogenkonzept Kanton ZH 1982: 17). 1982 legte die Kommission ihren ersten detaillierten Bericht "Lagebericht und Gesamtkonzept für präventive, therapeutische und repressive Massnahmen im Bereich des Suchtmittelkonsums Jugendlicher" vor.

Bis zur Eröffnung der ersten kantonalen Suchtklinik im Jahre 1979 dauerte es jedoch ganze sieben Jahre. Das Parlament benötigte vier Jahre, um die entsprechende Motion als erheblich zu erklären. Weitere drei Jahre vergingen wegen des starken Widerstandes einiger Seegemeinden bei der Suche nach einem geeigneten Standort für die Klinik. Auch die Abgabe von sterilem Injektionsmaterial an Heroinsüchtige konnte nur nach einem jahrelangen Disput zwischen dem Vorsteher der kantonalen Gesundheitsdirektion und der Zürcher Ärzteschaft eingeführt werden. Erst auf massiven politischen Druck hin, und nachdem sogar das Polizeikommando und die Staatsanwaltschaft die Spritzenabgabe befürworteten, änderte die Regierung die kantonale Heilmittelverordnung und ermöglichte so eine breitangelegte Spritzenabgabe.

5.1.3.3. Die Stadt übernimmt das Zepter

In dieser Periode fand auch die Kehrtwende in der städtischen Drogenpolitik statt. Ab 1982 übernahm die Stadt - verglichen mit dem Kanton - die Initiative und schnürte ein erstes grösseres Massnahmenpaket (Eisner 1992: 92). Einerseits weigerte sich der Kanton aber erfolgreich, neue Aufgaben in der Drogenpolitik zu übernehmen (zum Bsp. bei der Gassenarbeit), andererseits war die Stadt durch die Konzentration und das Anwachsen der Drogenszene nach den Jugendunruhen und dem missglückten Experiment eines Fixerraumes im AJZ bereit, selbst mehr Massnahmen gegen das Drogenproblem zu ergreifen. Im September 1982 beantragte der Stadtrat einen Kredit zur Schaffung einer Entzugsstation und der Durchführung weiterer Massnahmen. Der Gemeinderat stimmte dann bereits im November einem einjährigen Versuchsbetrieb einer Drogenentzugsstation zu und bewilligte dafür rund eine Million

Franken (Kriesi 1984: 137). Auch begann die Stadt, private Organisationen mit jährlich wiederkehrenden Betriebsbeiträgen zu unterstützen.

Mit den zunehmenden Aktivitäten der städtischen und kantonalen Behörden im Bereich der Drogenpolitik, stellte sich während der achtziger Jahre auch immer direkter die Frage nach der Verteilung von Kompetenzen und Aufgaben zwischen dem Kanton und der Stadt. Die enger werdende Politikverflechtung und unterschiedliche Auffassungen zwischen und innerhalb von Parteien, Exekutiven und Legislativen der Stadt und des Kantons über den einzuschlagenden Weg haben auch zu starken politischen Auseinandersetzungen geführt (Serdült 1999).

5.1.4. Zwischen Gesundheits- und Asylpolitik (1987-95)

Im Januar 1988 machte der Stadtrat zwar noch Anstalten, die offene Drogenszene auf dem Platzspitz zu schliessen; zog aber eine Woche später seinen Entschluss wieder zurück. Die Ära der stationären offenen Szenen hatte in Zürich insgesamt für mehr als sechs Jahre Bestand: Bis und mit Februar 1992 auf dem Platzspitz und nach einem erfolglosen Auflösungsversuch ab November 1992 bis im März 1995 auf dem Lettenareal. In dieser Zeitspanne entwickelte sich die Überlebenshilfe in der Stadt Zürich und mit etwas Verzögerung auch im Kanton zu einem festen Bestandteil der drogenpolitischen Massnahmen. Bis bekannt wurde, dass der Anteil der HIV-Infizierten unter den Drogenkonsumenten relativ hoch ist und die ansteckende Krankheit via Beschaffungsprostitution sich auch in der übrigen Bevölkerung verbreitete (Künzler 1991: 53), waren die städtischen Behörden noch dagegen, direkt auf dem Platzspitz eine Infrastruktur zur Prävention und Überlebenshilfe zur Verfügung zu stellen. Mit zu diesem Umschwung hin zu mehr Hilfeleistungen für die Direktbetroffenen hat neben Gründen der Aids-Prävention auch die politische Konstellation im Zürcher Stadtrat beigetragen. Die allmähliche Ablösung der bürgerlichen Regierungs- und Parlamentsmehrheit durch eine Koalition von rot-grünen politischen Kräften kündigte sich schon in der Legislaturperiode 1986-89 an und wurde mit den Wahlen von 1990 ganz vollzogen.

5.1.4.1. Eskalation auf dem Platzspitz

Auch wenn Überlebenshilfe und gesundheitliche Vorsorge auf dem Platzspitz in zunehmendem Masse gewährleistet waren, handelte es sich nicht um eine repressionsfreie Drogenszene. Die Polizei verstärkte ihr Engagement auf dem Platzspitzgelände

ab 1989. Im August fanden wöchentliche Grosskontrollen durch die Zürcher Stadtpolizei statt. Die repressiven Massnahmen auf dem Platzspitzareal allein vermochten allerdings nicht zu verhindern, dass die Szene aufgrund der gut ausgebauten Infrastruktur für Drogensüchtige und wegen der tiefen Preise eine Sogwirkung entfaltete und immer grösser wurde. Verschärft durch sich rivalisierende Gruppen von Drogenhändlern war die offene Szene auf dem Platzspitz zunehmend von einem Klima der Gewalt geprägt (Eisner 1997).

5.1.4.2. Die Folgen der Platzspitzräumung

Die schrittweise Räumung des Platzspitzareals wurde vom Stadtrat Ende Oktober 1991 angekündigt und nach dem Jahreswechsel am 5. Februar 1992 definitiv vollzogen. Die Polizeiaktion mündete darin, dass Drogendealer und -süchtige durch die Räumung vor allem die Strassen und Hinterhöfe der Stadtkreise 4 und 5 aufsuchten. Die Belastung für die ansässige Bevölkerung war in dieser Zeit ausserordentlich hoch. Eine neue Szene etablierte sich ab November 1992 auf einem unbenutzten Gelände der SBB - dem Bahnhof Letten - in der Nähe des Limmatplatzes. Viele Süchtige aus der ganzen Schweiz und dem nahen Ausland deckten sich nach wie vor in Zürich mit Drogen ein. Bereits kurze Zeit später war die Drogenszene am Letten von derjenigen auf dem Platzspitz punkto Ausmass und Brutalität nicht mehr zu unterscheiden. Der erste Versuch, die offene Szene zu räumen, musste als gescheitert bezeichnet werden.

Die Räumung des Platzspitzes klappte mitunter auch deshalb nicht, weil die Überlebenshilfe für Drogensüchtige in den umliegenden Gemeinden und Kantonen noch nicht derart ausgebaut war wie in der Stadt Zürich. Das Konzept der dezentralen Drogenhilfe des Gemeindepräsidentenverbandes des Kantons Zürich sollte in diesem Punkt die Kehrtwende bringen, war allerdings zum Zeitpunkt der Platzspitz-Räumung noch nicht sehr weit fortgeschritten. Nach dem Scheitern der Platzspitz-Räumung sah die Mehrzahl der Politiker und Behördenvertreter im Kanton ein, dass für eine Räumung der offenen Szene ein hoher Koordinationsbedarf zwischen den Gemeinden, Kantonen und dem Bund bestand. Eine Projektorganisation mit allen massgeblich Beteiligten ermöglichte eine sorgfältige Vorbereitung der Letten-Schliessung. Der zweite Räumungsversuch war insofern erfolgreich, als die offene Szene am Letten im Frühjahr 1995 aufgelöst und dank hoher Polizeipräsenz, erweiterter Gefängniskapazitäten und gut vorbereiteten niederschweligen Kontakt- und

Anlaufstellen in eine bis heute bestehende, verdeckte Szene übergeführt werden konnte.

5.1.4.3. Dezentralisierung der Drogenhilfe

Ende der achtziger Jahre zeigte sich im Bereich der Drogenpolitik die Notwendigkeit, sowohl politikbereichs- und kantonsübergreifend (horizontal) als auch zwischen den organisatorisch-institutionellen Ebenen des Staates (vertikal) verstärkt koordinierend tätig zu werden. Diesen Anforderungen kam der Kanton Zürich entgegen, indem der Regierungsrat 1987 die Kommission für Aidsfragen bestellte. Ähnlich wie die kantonale Drogenkommission ist sie ein Konsultativorgan. Sie beurteilt periodisch mittels Berichten die Lage und schlägt dem Regierungsrat Massnahmen vor. Auf den 1. Juni 1991 wurde auch im Drogenbereich ein kantonaler Delegierter eingesetzt. Beide Stabsstellen sind bei der Gesundheitsdirektion angegliedert worden. Die Renitenz, mit der die offenen Drogenszenen in der Stadt Zürich - trotz beträchtlichen polizeilichen Anstrengungen - Bestand hatten, überzeugte je länger je mehr auch die ländlichen Gemeinden im Kanton Zürich, dass durch eine dezentrale Drogenhilfe die sozialen und fürsorgerischen Dienste auf dem Stadtgebiet entlastet würden. Die etwa zu einem Viertel aus dem Kanton stammenden Drogensüchtigen sollten auch in ihrer Wohngemeinde auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Wohn-, Arbeits- und Tagesstrukturen vorfinden. Auf die zunehmende Verbreitung von AIDS hat der Kanton ab 1986 einerseits mit der bereits dargelegten Abgabe von sterilem Spritzenmaterial reagiert. Andererseits wurde auch die Substitutionsbehandlung von Heroinsüchtigen mit Methadon erleichtert und ausgeweitet. Die organisatorischen Voraussetzungen für eine flächendeckende Prävention sind im Kanton Zürich ab 1994 vorhanden.

5.1.4.4. Niederschwellige Angebote in der Stadt Zürich

Die Stadt Zürich ging mit dem Massnahmenpaket vom November 1987, welches von einer ämterübergreifenden Arbeitsgruppe zuhanden des Stadtrates ausgearbeitet wurde, neue Wege. Mit dem Ziel die Verbreitung von AIDS aufzuhalten und den oftmals katastrophalen, allgemeinen Gesundheitszustand unter den Drogenabhängigen in der offenen Szene zu verbessern, stellten die Behörden erstmals das Konzept der Überlebenshilfe auf die gleiche Stufe wie die Abstinenz (Eisner 1992: 94-95). Das Kernstück des Massnahmenpakets bildeten die als niederschwellige Hilfseinrichtungen konzipierten Kontakt- und Anlaufstellen. Neben Aufenthaltsräumen sollten sie

die hygienische, medizinische und psycho-soziale Betreuung von Drogensüchtigen erlauben. Ein Jahr später äusserte sich der Stadtrat dahingehend, dass die Massnahmenpakete vom November 1987 weiter ausgebaut werden sollten: Er beantragte beim Kanton ein von den Stadtärzten zu betreuendes Methadonabgabeprogramm, beschloss die Schaffung einer dritten Notschlafstelle und initiierte Projekte zur Arbeitsbeschaffung für Drogensüchtige und sozial Randständige. Um die Kommunikation und Koordination innerhalb der städtischen Exekutive zu erleichtern, trafen sich die Vorstände des Sozial-, Gesundheits- und Polizeiamtes und der Stadtpräsident regelmässig im Rahmen des im September 1988 geschaffenen Drogenbeirates. Im Februar 1989 erfolgte dann eine Umorientierung der städtischen Drogenpolitik. Der Stadtrat trat jetzt dafür ein, dass auf dem Platzspitz neben den privaten auch städtische Einrichtungen zur Überlebenshilfe und sozialen Beratung tätig werden sollten (Eisner 1992: 95). Bisher sträubte sich der Stadtrat dagegen, direkt in der offenen Szene tätig zu werden. Im Oktober 1989 schlug Stadträtin Lieberherr als Teil des drogenpolitischen Massnahmenplans 1990-92 die kontrollierte Abgabe von Heroin vor, um Schwerstsüchtigen eine Stabilisierung in ihrer Lebensführung zu erlauben und der Beschaffungskriminalität vorzubeugen. Der Stadtrat lehnte vorderhand ab. Die anderen Teile des Lieberherr'schen Konzeptes fanden hingegen Zustimmung. Geplant waren sechs statt nur zwei Notschlafstellen, eine Verdoppelung beim begleiteten Wohnen, die Erweiterung der bisher sechs Kontakt- und Anlaufstellen um vier weitere, der Ausbau des Arbeitsintegrationsprogramms, eine verstärkte Szenenbetreuung, ein psycho-sozial begleitetes Methadonprogramm für fünfzig Leute durch den stadtärztlichen Dienst und eine Verstärkung der Prävention. Die budgetierten Kosten beliefen sich insgesamt auf 23 Millionen Franken. Ab März 1990 erleichterte ein mehrheitlich sozialdemokratischer Stadtrat und rot-grüner Gemeinderat den Ausbau der drogenpolitischen Massnahmen in der eingeschlagenen Richtung. Auch die Städtzürcher Stimmberechtigten sprachen sich deutlich für die Überlebenshilfe aus. Das stadträtliche Konzept der Sozialhilfe nahmen die Stimmenden im Dezember 1990 an. Die vom Gemeinderat im Mai bewilligten Fixerräume wurden jedoch anlässlich dieses Urnenganges ebenso deutlich verworfen.

5.1.4.5. Kurskorrektur bei der Stadt

Bereits knapp zwei Jahre später erfolgte eine massive Kurskorrektur der stadträtlichen Drogenpolitik: Die offene Szene erwies sich als nicht mehr kontrollierbar, wes-

halb der Stadtrat bis Ende Januar deren Auflösung beschloss. Weiter beabsichtigte der Stadtrat, die Nutzung der Hilfsangebote auf in Zürich wohnende Drogenkonsumenten zu beschränken. Auswärtige sollten unter Anwendung der Fürsorgerischen Freiheitsentziehung in einem Rückführungszentrum auf den Transport in ihre Heimatgemeinde vorbereitet werden. Die offene Szene sollte unattraktiver gemacht werden. Der Stadtrat untersagte zum Beispiel der Arbeitsgemeinschaft Platzspitz, den Drogenkonsumenten mit ihrer mobilen Gassenküche Mahlzeiten abzugeben. Parallel zu den verstärkten Anstrengungen, die Drogenszene am Platzspitz zu kontrollieren und möglichst zu verkleinern, hat die Stadt vor allem die aidspräventiven Massnahmen weiter ausgebaut. So installierte der Stadtärztliche Dienst im Oktober 1991 am Platzspitz einen ersten Spritzenautomaten. Ein zweiter wurde im Januar 1992 bei der Bahnhofbrücke aufgestellt und weitere folgten.

Für die späten achtziger Jahre und den Beginn der neunziger Jahre können wir festhalten, dass die städtische Drogenpolitik von einer Vielzahl von Konfliktlinien durchzogen war. Die Meinungsverschiedenheiten wurden nicht nur zwischen dem rot-grünen Stadtrat und dem bürgerlichen Regierungsrat ausgetragen (Beispiel: Spritzenabgabe). Auch zwischen dem Stadt- und dem Gemeinderat kam es zu Unstimmigkeiten (Beispiel: Motion Kuy, SBB-Baracke auf dem Platzspitz). Die Interessen der gesetzlich zur Repression verpflichteten Polizei- und Gerichtsbehörden kollidierten mit den Auffassungen und Befürchtungen der Gesundheits- und Sozialdienste (Beispiel: Konfiskation von Spritzen bei Kontrollen in den Drogenszene). Die Zusammenarbeit der staatlichen Stellen mit privaten Organisationen³⁶ lief aufgrund unterschiedlicher Wertpräferenzen nicht immer optimal (Beispiel: Subventionskürzung bei ZAGJP als Disziplinierung). Hinzu kam, dass die Bevölkerung von zwei bis drei Quartieren der Stadt durch die jahrelange Dauerbelastung zunehmend Mühe mit

³⁶ Zu diesem Punkt die aufschlussreiche Stellungnahme des ARCHE-Präsidenten (private Organisation in der Drogenhilfe) Kurt Meier: "Die zweite einschneidende Veränderung in den vergangenen Jahren ist die Verpolitisierung des Drogenelends. [...] Verheerend ist, dass viele Politiker und Parteien auf dem Drogenelend ihr wahltaktisches Süppchen kochen wollen und damit echte Problemlösungen auf der Strecke bleiben. [...] Auch die "Arche" könnte heute ihre vielfältigen Aufgaben ohne die namhaften öffentlichen Subventionen nicht mehr erfüllen. Immer mehr zeichnet sich ab, dass der Staat in der Drogenhilfe durch eigene Einrichtungen aktiver wird. Andererseits tut er sich mit Beiträgen an private Institutionen sehr schwer und stellt dadurch unsere Arbeit immer wieder in Frage. [...] Ich meine, dass unsere Arbeit in Zukunft noch wichtiger sein wird. Die staatliche Drogenhilfe ist unausweichlich politischen Zwängen ausgesetzt und läuft immer wieder Gefahr, das Drogenproblem einfach zu verwalten." (Drogen-Bulletin 1990: 42)

Hilfseinrichtungen für die Drogenabhängigen bekundete (Beispiel: Opposition gegen Kontakt- und Anlaufstellen).

Als Fazit für die Zeit bis kurz nach der Platzspitzschliessung können wir festhalten, dass die Drogenpolitik in der Stadt Zürich geprägt war durch eine grosse Anzahl von politischen Akteuren, die versuchten, in drogenpolitischen Belangen Einfluss zu nehmen (Eisner 1992). Die Zuordnung der Kompetenzen war jedoch noch unklar und politisch nicht ausgehandelt.

5.2. Drogenpolitische Massnahmen in Zürich von 1965 bis 1993

Sowohl nach dem Föderalismus- und Subsidiaritätsmodell als auch aufgrund pragmatischer Überlegungen sollten sich Massnahmen von Bund, Kanton und Gemeinden in der Drogenpolitik eigentlich unterscheiden. Das Modell des Vollzugsföderalismus ist bereits im Betäubungsmittelgesetz angelegt. Aufgrund von vertikaler Politikverflechtung (siehe den Überblick bei: Haldemann 1997) oder eines hohen Problemdruckes kann es allerdings in einzelnen Politikbereichen über die Zeit hinweg auch zu einer Konvergenz (Bennett 1991; Seelinger 1996) von Massnahmen kommen.

Für einen Längsschnittvergleich der drogenpolitischen Massnahmen zwischen der Stadt und dem Kanton Zürich kommen als relevante Unterteilungen erstens die Legislaturperioden und zweitens die Perioden, die sich durch eine historische Betrachtung herauskristallisierten, in Betracht. Eine auf Rangdifferenzen basierende Prozentzahl (siehe Anhang 4) gibt Auskunft darüber, wie stark sich der Massnahmenmix zwischen der Stadt und dem Kanton Zürich in einer legislativen oder historischen Periode unterschieden hat.

Als Datenquellen zur Erstellung von Massnahmenlisten dienten: Geschäftsberichte des Stadt- resp. Regierungsrates, Amtsblatt des Kantons Zürich, Auskünfte der Stadtpolizei Zürich, Drogenbulletin der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Verzeichnis der Stadtrats- resp. Regierungsratsbeschlüsse, Angaben aus der Tagespresse (siehe Kapitel 4.6.).

5.2.1. Drogenpolitische Massnahmen in der Stadt Zürich

Die Stadtzürcher Exekutive führte in der Zeit von 1965 bis 1993 insgesamt 160 drogenpolitische Massnahmen durch. Die Sicherheits-, Gesundheits-, Schul- und Sozialbehörden haben ihre Aktionen mehrheitlich auf *distributive Massnahmen* abgestellt. Mit etwas über 50 Prozent ist dieser Massnahmentyp am häufigsten vertreten. Das

gilt als typisch für die Gesundheits- und Sozialpolitik und weist mitunter daraufhin, dass staatliche Stellen via Subventionen hinsichtlich der Bewältigung und Verarbeitung von Drogenproblemen stark auf die Mitarbeit von privaten Organisationen angewiesen sind. Ein weiterer Grund für die dominante Stellung von distributiven Massnahmen liegt in der überaus aufwändigen Betreuungs-, Pflege- und Reintegrationsarbeit, die Drogenkonsumenten während und nach ihrer Suchtkarriere benötigen.

Auf den ersten Blick vermag der mit 23 Prozent hohe Anteil *symbolischer Massnahmen* zu überraschen. Die Drogenpolitik der Stadt Zürich war jedoch besonders in der Periode der offenen Szenen von 1987-95 stark der öffentlichen Diskussion in den Medien ausgesetzt (siehe Kapitel 5.6.). So blieb den Vertretern der Stadt nichts anderes übrig, als ihrerseits an die Medien zu gelangen, ihre Politik der Bevölkerung zu erklären und um Unterstützung für ihre Konzepte und Massnahmen nachzusuchen.

Die *konstitutiven Massnahmen* sind primär als Anpassungen des Verwaltungs- und Entscheidungsfindungssystems an veränderte Bedingungen und Problemlagen innerhalb einer Politikdomäne zu verstehen. Wie wir im historisch-deskriptiven Teil gesehen haben, begann die Stadtzürcher Politik vor allem Mitte der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre auf bislang nicht in diesem Ausmass gekannte Probleme (offene Szenen, Verbreitung von Aids) innerhalb der Drogenszene zu reagieren. Diese Entwicklungen wirkten sich auch auf die Anzahl der konstitutiven Massnahmen aus.

Mit 6 Prozent kamen *sozial-regulative Massnahmen* rein mengenmässig relativ selten zum Einsatz. Gerade bei diesem Massnahmentypus sind aber die Auswirkungen auch von lediglich *einer* Entscheidung oft sehr weittragend. Wegen dem grossen Widerstand, der ihnen in der Regel entgegengebracht wird, wenden die Behörden sozial-regulative Massnahmen erst an, wenn andere Mittel versagen. Für die Stadt Zürich sind Massnahmen, die das soziale Verhalten regeln und mit Zwang durchgesetzt werden können, hauptsächlich im Zusammenhang mit den negativen Auswirkungen der offenen Szenen aktuell geworden (Fürsorgerische Freiheitsentziehung und Rückschaffungszentrum als Beispiele).

Ökonomisch-regulative Massnahmen sind in Zürich im Bereich der Drogenpolitik nur spärlich angewendet worden. Lediglich 2 Prozent der ausgewerteten Massnahmen fallen in diese Kategorie. Das liegt daran, dass die Kompetenzen, derartige Regelungen einzuführen, zumeist auf Bundesebene liegen.

Drogenpolitische Massnahmen waren vor 1978 quasi inexistent. Danach ist eine stetig steigende Aktivität mit Spitzen in denjenigen Jahren, in denen ganze Programme verabschiedet und umgesetzt wurden, zu beobachten. Die städtische Drogenpolitik bestand über alle Jahre hinweg aus einem Mix von Massnahmentypen. Zusammen mit den distributiven Massnahmen kommen relativ konstant symbolische und auch konstitutive Massnahmen vor.

5.2.2. Drogenpolitische Massnahmen im Kanton Zürich

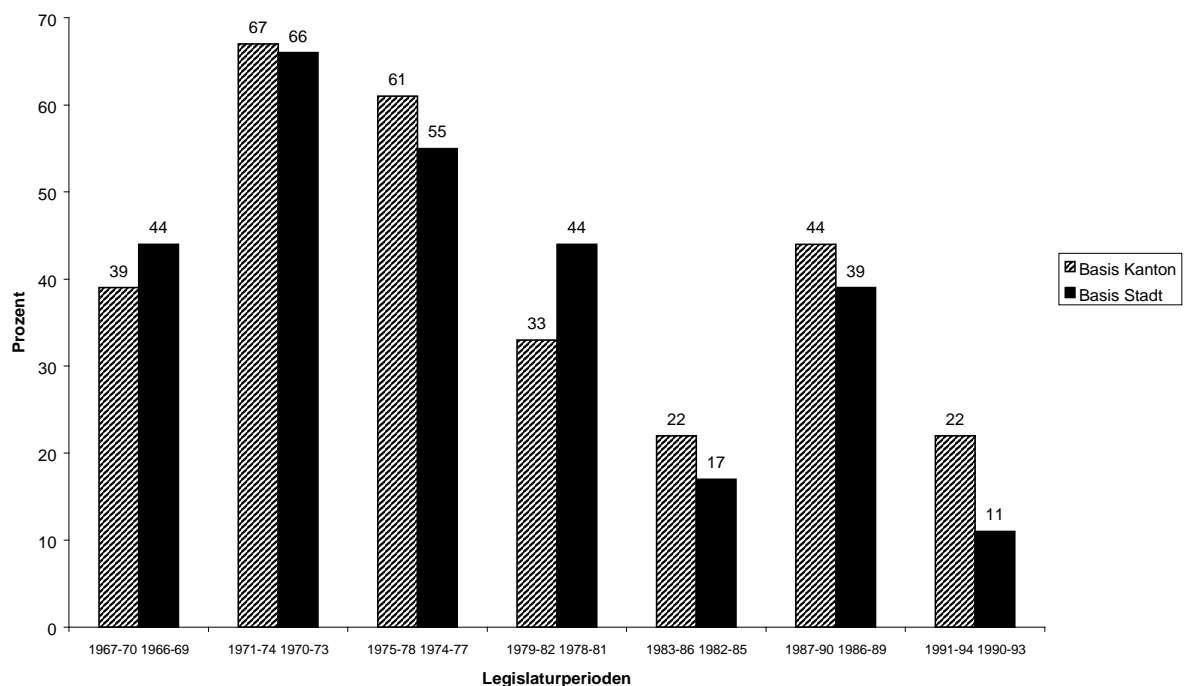
Im Vergleich zum Massnahmenmix der Stadt Zürich fällt auf, dass der Kanton in der beobachteten Zeit von 1965 bis 1993 insgesamt weniger drogenpolitische Massnahmen eingeführt hat. Das liegt daran, dass die Stadt direkter mit der Drogenproblematik konfrontiert ist und ergo auch eher darauf reagieren muss. Der rein mengenmässige Unterschied sollte jedoch nicht mit der Substanz und den eigentlichen Inhalten der Massnahmen verwechselt werden. Von den 115 erfassten kantonalen Massnahmen ist - wie bei der Stadt - mit nahezu 50 Prozent die *distributive* Kategorie am stärksten belegt. Neben dieser Gemeinsamkeit mit der prozentualen Verteilung auf städtischer Ebene sind auch Unterschiede auszumachen. Die in manchen Bereichen höheren Kompetenzen des Kantons wirken sich dahingehend aus, dass relativ häufig - zu 9 Prozent bei den ökonomisch-regulativen und zu 10 Prozent bei den sozial-regulativen - Massnahmen des *regulativen Typs* zu verzeichnen sind. In Kanton Zürich ist in erster Linie die Gesundheitsdirektion die vollziehende Behörde für die Bestimmungen des eidgenössischen Betäubungsmittelgesetzes. Auch für die drogenpolitik relevante kantonale Verordnungen wie die Heilmittelverordnung oder das Gesetz über die Fürsorgerische Freiheitsentziehung fallen in den Kompetenzbereich des Kantons. Die Unterschiede sind somit im Fall der regulativen Massnahmen (sowohl ökonomisch- wie sozial-regulativ) weitgehend institutionell bedingt. Im Gegensatz zu der Stadt Zürich wandte der Kanton lediglich zu 10 Prozent *symbolische Massnahmen* an. Hingegen weist der relativ hohe Prozentsatz an *konstitutiven Massnahmen* (23 Prozent) darauf hin, dass kantonale Behörden grössere Anstrengungen im koordinierenden oder organisatorischen Bereich durchgeführt haben oder durchführen mussten. Die Anpassungsleistungen der Administration und des Entscheidungsfindungssystems waren grösser als bei der Stadt.

Der Kanton hat früher - aber auf Dauer weniger konstant - als die Stadt drogenpolitische Massnahmen ergriffen. Seit den achtziger Jahren hat die Stadt gegenüber dem

Kanton mit steigender Tendenz die Ausgestaltung der Drogenpolitik sowohl quantitativ als auch von den Inhalten her stärker geprägt. Für die Drogenpolitik des Kantons Zürich im beobachteten Zeitraum waren distributive, regulative und konstitutive Massnahmen am wichtigsten.

Aufgrund dieser ersten Auswertungen sind die Unterschiede zwischen dem Massnahmenmix der Stadt und des Kantons Zürich institutionell (besonders für regulative Massnahmen) und bezüglich der Anzahl Massnahmen durch die Nähe zum Drogenproblem selbst bedingt. Die Ähnlichkeiten ergeben sich aus den Anforderungen in diesem spezifischen Politikbereich unabhängig von der staatlichen Ebene (vorwiegend distributive Massnahmen).

Graphik 5.1: Unterschiede im Massnahmenmix zwischen Kanton und Stadt Zürich, Rangdifferenzen (in Prozent), aufgeteilt nach Legislaturperioden



Gemäss der Auswertung nach legislativen Perioden steigen die Unterschiede zwischen Kanton und Stadt Zürich zu Beginn der Phase einer aktiven Drogenpolitik (nach 1965, vor 1971) von anfänglich 39 resp. 44 Prozent - je nach dem ob man die Legislaturperioden des Kantons oder der Stadt als Basis bezieht - auf gegen 70 Pro-

zent an, um dann in einem linear abfallenden Konvergenzprozess auf lediglich um die 20 Prozent zu sinken (für die Berechnung siehe Anhang 4).

In einem in abgeschwächter Form ähnlichen Verlauf steigen die Unterschiede in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nochmals an (auf 44 resp. 39 Prozent), um dann wiederum auf ein sehr tiefes Niveau abzusinken (auf 22 resp. 11 Prozent). Ein wellenartig verlaufender Konvergenzprozess zwischen den Massnahmen der Stadt und des Kantons Zürich hat demnach stattgefunden. Die Divergenzen steigen immer genau dann an, wenn in einer neuen Periode der Drogenpolitik neue Anforderungen der Praxis auf die Politik zukommen (Aufkommen von Heroin zu Beginn der siebziger Jahre; AIDS und offene Szenen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre).

Tabelle 5.1: Unterschiede im Massnahmenmix zwischen Kanton und Stadt Zürich, Rangdifferenzen (in Prozent), aufgeteilt nach historischen Perioden

Perioden	Differenz
1965 - 1971	56%
1972 - 1986	22%
1987 - 1995	11%

Die Auswertung der Unterschiede im Massnahmenmix nach historischen Perioden aufgeteilt (siehe Tabelle 5.1) bringt noch deutlicher zum Ausdruck, dass sich die Stadt und der Kanton Zürich in der Wahl von drogenpolitischen Massnahmen einander stark angenähert haben. Der Massnahmenmix der beiden Ebenen unterschied sich in der Periode 1987-95 nur noch zu 11 Prozent.

Am Beispiel der Zürcher Drogenpolitik konnte aufgezeigt werden, dass sich eine strikte Aufgaben- und Kompetenzzentrennung in einem Politikbereich mit steigendem Problemdruck nicht mehr aufrechterhalten lässt. Diese Aufgaben- und Kompetenzordnung bleibt über die Zeit hinweg nicht statisch, sondern passt sich den jeweiligen Anforderungen der Zeit in einem dynamischen Prozess an. Dieser Anpassungsprozess offenbart sich zumeist in zunehmenden Konflikten in der politischen Arena. Der Problemdruck in der Drogenszene scheint nun in Zürich dermassen stark gewesen zu sein, dass es einerseits mittelfristig zu starken parteipolitischen Divergenzen, an-

dererseits längerfristig insgesamt zu einer beachtlichen Konvergenz der drogenpolitischen Massnahmen von Stadt und Kanton gekommen ist.

Unterschiede im Massnahmenmix zwischen der Stadt und dem Kanton sind über die ganze Untersuchungsperiode von 35 Jahren durchaus vorhanden. Über die Zeit hinweg sind sie aber kleiner geworden. Die Phase der grossen Konflikte, wer in der Drogenpolitik welche Aufgabe wahrnehmen soll, scheint zumindest vorübergehend abgeschlossen zu sein. Vieles ist bereits ausgehandelt worden. Mit der Ausweitung der staatlichen Tätigkeiten im Drogenbereich haben jedoch auch die Verflechtungen der Ebenen Stadt und Kanton zugenommen. Da sich der Massnahmenmix von Kanton und Stadt sehr angeglichen hat, gibt es mehr Berührungspunkte als vorher. Die Resultate dieser kurzen Konvergenzanalyse zeigen, dass zur Untersuchung lokaler Drogenpolitik ein Ansatz gewählt werden muss, der mehrere Ebenen eines föderalistischen politischen Systems umfasst (siehe Kapitel 1.5. und 3.2.3.).

5.3. Der Fall Bern

Wie in Zürich wird in Bern die Drogenproblematik erstmals in den siebziger Jahren wahrgenommen. Zu Beginn versuchten die Behörden Drogenabhängige in bereits existierenden Spital- und Psychiatrieanstalten zu behandeln. Die Psychiatrische Universitäts-Poliklinik Bern erweiterte ihre Funktionsbereiche um eine Drogen- und Alkoholberatungsstelle (Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern für das Jahr 1971: 85). Beratungs- und Behandlungsstellen entstanden teilweise als private Selbsthilfeorganisationen (Release, Bern 1971) oder aus der Initiative bestehender Einrichtungen (Jugendberatungsstelle Jura der Erziehungsberatungsstelle Bern, 1972; Beratungsstelle Contact des stadtbernischen Jugendamtes, 1973; Drogenberatungsstelle der psych. Poliklinik, Bern, 1972 u. a.), andererseits nahmen sich auch kirchliche Instanzen (Jugendtreffpunkte, Jugendarbeiter usw.) mit der Zeit der neuen Aufgabe an. Vorerst relativ unkoordiniert entstanden nach und nach die bereits vom damaligen Kantonsarzt Frey (1973) geforderten, spezialisierten Beratungsstellen (Drogenbericht BE 1984: 55).

Die Stiftung Contact (seit 1972) wandelte sich während des Übergangs von den achtziger zu den neunziger Jahren von einer auf Primärprävention (Information, Vorbeugung) ausgerichteten Beratungsstelle zu einem wichtigen Partner in der sozialen, psychosozialen und medizinischen Betreuung Drogenabhängiger und übte auch eine

wichtige Funktion als Vermittlerin zwischen den Interessen von Betroffenen, Öffentlichkeit und Politik aus (Bund 23.3.1994). Die Stiftung Contact bietet Beratung, niederschwellige Arbeitsangebote, einen medizinischen Dienst, Spritzenumtausch, Anlaufstellen für Drogenabhängige und ein Schulprojekt an (Bund 23.3.1994).

Der Wandel in Berns Drogenpolitik ist vor allem auf die Verbreitung von Aids zurückzuführen. Erste Ideen zur Einrichtung von Kontakt- und Anlaufstellen sind von Sozialarbeitern der Stadt Bern bereits 1983 geäußert worden. Das ist weit früher als in anderen Schweizer Städten. Mit Kontakt- und Anlaufstellen wollte man versuchen, diejenigen Drogenabhängigen (für die Aidsprävention) zu erreichen, die noch nicht zu einer Therapie bereit waren (Kübler 1995: 93). 1986 legte eine von der städtischen Fürsorgedirektion eingesetzte Arbeitsgruppe einen Bericht für eine ganzheitliche Drogenpolitik vor. Darin wurden Straffreiheit für den Konsum von weichen Drogen, eine erleichterte Methadonabgabe und „Überlebenshilfen“ für Drogenabhängige gefordert (Steiner et al. 1997). Der erste legale Fixerraum der Schweiz startete daraufhin den Betrieb 1986 in der Berner Münsterstrasse (NZZ 19.9.1997). Seither hat es in Bern immer mindestens eine Anlaufstelle für Drogenabhängige mit Fixerraum gegeben (Kübler 1995: 93).

Der Wandel in Berns Drogenpolitik zeigt sich auch im Bereich der Methadonabgabe. Der Kanton Bern praktizierte zu Beginn der achtziger Jahre im Gegensatz zu Zürich oder Genf (mit einer sehr früh und breit angelegten Methadonabgabe) eine eher restriktive Methadonverordnung. Doch bereits 1985 stand Bern im Methadonbereich in der Schweiz an der Spitze (Steiner et al. 1997). 1993 waren im Kanton Bern 1600 Personen in einem Methadonprogramm registriert. (NZZ 18.2.1993).

Probleme mit den Externalitäten der Kontakt- und Anlaufstellen mündeten ähnlich wie in Zürich in einem drogenpolitischen Zickzackkurs, der zwischen Schliessungen von Drogenszenen (1985 Münsterplattform, 1989 Münsterstrasse, 1990 Milchbar und Kleine Schanze, 1991 Bundesterrasse, 1992 Kocherpark) einerseits, und der Bereitstellung, Schliessung und Verschiebung von Fixerräumen, Anlaufstellen, Spritzenautomaten andererseits pendelte (Steiner et al. 1997). Ab Ende März 1992 begann die Auflösung der offenen Szene im Kocherpark (Kübler 1995: 98). Im März 1992 war Bern der erste Kanton, der ein Drogenabgabegesuch an das BAG schickte. Im Rah-

men der wissenschaftlichen Versuche des BAG starteten im Kanton Bern vier Projekte kontrollierter ärztlicher Drogenverschreibung (drei in der Stadt Bern, eines in Thun). Der Berner Regierungsrat bewilligte diese Versuche im Januar 1994. Die Kosten für diese vier Versuche lagen innerhalb der Finanzkompetenz des Regierungsrates, so dass kein ordentliches Referendum möglich war (Trechsel/Serdült 1999). In der Stadt Bern nahmen ab Juni 1994 150 drogenabhängige Versuchspersonen am Projekt zur kontrollierten Drogenabgabe (Koda-1) teil (Steiner et al. 1997).

Bern war in der Drogenpolitik oft Vorreiter für andere Städte und Kantone in der deutschsprachigen Schweiz. So startete Ende Mai 1994 im Frauengefängnis Hindelbank das erste Spritzenabgabeprogramm in einer Strafanstalt (LNQ, NZZ 17.5.1994). Der Kanton hat die Umsetzung von drogenpolitischen Massnahmen insbesondere im Bereich der Überlebenshilfe, abgesehen von involvierten Spitälern und psychiatrischen Anstalten, gänzlich (stark subventionierten) privaten Institutionen überlassen (Kübler 1993: 22). Im Gegensatz zu Zürich begann Bern spät mit der Rückschaffung von auswärtigen Drogenabhängigen (erst 1997), was mit ein Grund dafür sein mag, weshalb die Drogenszene noch länger nach der Schliessung des Kocherparks in der Stadt gut sichtbar war.

5.4. Der Fall Chur

In Chur reagierten die Behörden auf erste Anzeichen von Drogenkonsum (zumeist Haschisch) Ende der sechziger Jahre mit Kontrollmassnahmen und Abschreckungsmethoden, richteten eine schon bald wieder geschlossene, erste Drogenberatungsstelle ein (1972) und konzentrierten sich in der Folge vor allem auf Prävention.

Während der achtziger Jahre unternahm Graubünden zögerliche Schritte in Richtung Risikoverminderung und Überlebenshilfe. Der Neuaufbau für eine Jugend- und Drogenberatungsstelle in Chur begann 1986. Im selben Jahr ermöglichte der Kanton auch die Behandlung von Drogensüchtigen mit Methadon. Die Abgabe wurde bis 1990 jedoch noch sehr restriktiv gehandhabt.³⁷ Seit 1995 dürfen aufgrund eines neuen Konzeptes des Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartementes auch Apotheken Methadon abgeben.

Die Zahl der Konsumenten von illegalen, harten Drogen hat sich in Chur, aber auch in ganz Graubünden von den achtziger in die neunziger Jahre verdreifacht. Die Verzeigungen von Betäubungsmitteldelikten stiegen im selben Zeitraum ebenfalls mar-

³⁷ Von 1986 bis 1996 sind circa 400 Methadonbehandlungen erfolgt.

kant an. Über sechzig Prozent der HIV-Infizierten in Graubünden konsumieren Drogen. Graubünden stellt in der Schweiz also keine Ausnahme dar (NZZ 7.4.1994). Um die Verbreitung von Aids einzudämmen, erlaubte der Regierungsrat, basierend auf das neue Spritzenabgabekonzept vom 15. Februar 1992, die Abgabe von Spritzen an Süchtige in Apotheken. Die Spritzeneintauschangebote wurden jedoch schon kurz nach der Einführung als ungenügend kritisiert. Mit der Revision des Konzepts vom 30. Januar 1995 änderte sich die Situation: den Gemeinden wurde die Kompetenz gegeben, Spritzeneintauschautomaten aufzustellen. Allerdings machte bis jetzt nur Chur von dieser Möglichkeit Gebrauch (Steiner et al. 1997).

Nach der Schliessung des Platzspitz in Zürich wurde die Szene in Chur langsam sichtbarer: Zuerst im Fontanapark, dann im Stadtpark, bis dieser im Februar 1995 geschlossen wurde (Steiner et al. 1997). In der Folge gerieten Einrichtungen wie die Tagesstruktur und die Notschlafstelle an ihre Belastungsgrenze, zumal die Tagesstruktur seit März 1995 auch noch als Spritzeneintauschstelle fungierte. Das Festhalten des Stadtrats am verschärften Vorgehen der Polizei in der Drogenszene löste im Sommer 1995 scharfe Kritik vor allem von Drogenfachleuten und der politischen Linken aus. Im Gemeinderat der Stadt Chur und im Grossen Rat wurde unter anderem die Schaffung eines Injektionsraums gefordert. Beide Räte wollten diesem Anliegen jedoch nicht folgen. Nachdem der Ärzteverein Graubünden das Patronat für das Projekt übernommen hatte und die Staatsanwaltschaft die Rechtmässigkeit des Betriebskonzeptes bestätigte, forderte der Churer Gemeinderat den Stadtrat auf, ein Gassenzimmer-Provisorium auf Stadtboden doch noch zu bewilligen (ARUD 2000: 1). Der Stadtrat schlug darauf eine Volksabstimmung vor. Das Stimmvolk lehnte die Vorlage allerdings nach hitziger Debatte (mit 4'200 Nein- gegen 3'800 Ja-Stimmen) im März 1997 ab (NZZ 15.9.1997).

Von einer modernen, auf dem Vier-Säulen-Prinzip aufbauenden Drogenpolitik kann in Graubünden erst ab dem Frühjahr 1994 die Rede sein, als der Regierungsrat einen Drogenbericht veröffentlichte (NZZ 7.4.1994; Drogenbericht BR 1994). Der Kanton nahm sich vor, seine drogenpolitischen Aktivitäten innerhalb der bestehenden Strukturen zu verstärken. Die geplanten Massnahmen verursachten Kosten von rund einer Million Franken.

Für die vom Bund geplanten Versuche zur ärztlich kontrollierten Heroinabgabe bekundete der Regierungsrat zunächst Interesse, musste aber von einer Beteiligung Abstand nehmen, weil die Infrastruktur zur Begleitung der Versuche zuwenig ausgebaut war und die lokale Szene als zu klein erachtet wurde. Als der Bund 1994 die Ausweitung der Versuche von 250 auf 1000 Teilnehmer bekanntgab, wurde bald klar, dass Graubünden nicht nachträglich in die Heroinprojekte einsteigen würde (Steiner et al. 1997). Im Sommer 2000 eröffnete die psychiatrische Klinik Beverin in Zusammenarbeit mit dem Kantonsarzt und dem Sozialamt erarbeitetes regionales Ambulatorium in Chur. Gemäss Betriebskonzept umfasst es dreissig Plätze für die Heroinabgabe an Schwerstsüchtige und soll vorerst drei Jahre lang als Versuch geführt werden. Zudem ist die Strafanstalt Realta interessiert, zehn Therapieplätze für heroinabhängige Gefängnisinsassen anzubieten (Standeskanzlei Graubünden 2000: 1).

5.5. Der Fall St. Gallen

Auch in St. Gallen erhielt die Drogenproblematik erst mit dem verstärkten Aufkommen von Aids grössere Beachtung. Vorher haben sich fast nur Experten mit dem Drogenproblem befasst. Mitte der achtziger Jahre wuchs die Drogenszene an, wurde sichtbarer und war durch repressive Mittel alleine nicht mehr zu kontrollieren.

Im Zusammenhang mit der AIDS-Prophylaxe lancierte die AIDS-Hilfe St. Gallen/Appenzell mit Unterstützung der AIDS-Hilfe Schweiz im Herbst 1991 das Pilotprojekt „Flash“. Dadurch erhielten die Drogenabhängigen in vier Gemeinden des Kantons St. Gallen erstmals einen etwas leichteren Zugang zu sauberen Spritzen (Steiner et al. 1999).

Die drogenpolitische Diskussion in St. Gallen war stark durch die Konflikte um das Projekt "Bienehüsl" der "Stiftung Hilfe für Drogenabhängige" geprägt (siehe: Kübler 1995: 134-141). Die "Stiftung Hilfe für Drogenabhängige"³⁸ St. Gallen wurde 1990 als private, hauptsächlich von der Stadt und dem Kanton St. Gallen finanzierte Organisation gegründet, um dem zunehmend sichtbarer werdenden Drogenelend Ende der achtziger Jahre umfassender als bisher begegnen zu können (St. Galler Weg 1999). Alle für die Drogenarbeit relevanten Stellen von Gassenarbeit bis Polizei sind in dieser Stiftung vertreten (Mettler 1996: 14). Die Stiftung Suchthilfe bietet ein um-

³⁸ 1998 umbenannt in "Stiftung Suchthilfe".

fassendes Angebot im Bereich der Therapie und Überlebenshilfe (Gassenarbeit³⁹, Gassenküche, Zeitschrift mascara, HIV und Hepatitis Prävention "Blauer Engel", Heroinabgabeprogramm MSH1, Methadonabgabeprogramm MSH2, Beschäftigungsprogramme, Suchtfachstelle, Früherfassung).

Im Bienehüsli war die Spritzenabgabe, eine medizinische Versorgung und eine Essensausgabe untergebracht (St. Galler Weg 1999). 1990 startete man einen Versuch mit einem Fixerraum. Die Behörden beantragten dem Parlament einen jährlich wiederkehrenden Betriebsbeitrag für die Stiftung Hilfe für Drogenabhängige von 241'000 Franken zur Betreibung einer Tagesstruktur mit Fixerraum (NZZ 26.5.1997). Auf Proteste von Anwohnern hin organisierten die Autopartei (und 2 FDP-Mitglieder) ein Referendum (Kübler 1995: 136). Die Abstimmung vom 3. März 1991 über den seit 1990/91 bestehenden Fixerraum in der Stadt St. Gallen resultierte in 11'800 Nein- und 9'600 Ja-Stimmen. Danach musste das "Bienehüsli" geschlossen werden (NZZ 15.9.1997). Im Rahmen der AIDS-Prophylaxe wurden nach der Schliessung des „Bienehüsli“ an drei Standorten mobile Kioske zwecks Spritzenumtausch zur Verfügung gestellt. Da der Widerstand der Anwohner auch hier sehr gross war, musste auch dieses Projekt wieder fallengelassen werden (Steiner et al. 1997).

Nach der verlorenen Abstimmung stand die St. Galler Drogenpolitik vor einem Scherbenhaufen. 1992 entwickelte die Stiftung ein neues Konzept - Vier-Säulen-Modell genannt. Neu waren die medizinisch-sozialen Hilfestellen 1 und 2 (MSH1, MSH2). In der MSH1 (Eröffnung Herbst 1993) konzentrierte man sich auf sehr niederschwellige Angebote (Überlebenshilfe, Methadonabgabe), in der MSH2 setzte man bereits eine gewisse Kooperationsfähigkeit der Drogenabhängigen voraus (Eröffnung 1994). Die Drogenberatung ist dem sozialpsychiatrischen Dienst des Kantons zugeordnet worden (St. Galler Weg 1999).

Die Szene verlagerte sich nach der Schliessung des Bienehüsli auf den Schellenacker. Der Schellenacker war in der Schweiz die grösste offene Drogenszene östlich von Zürich. Die Räumung erfolgte schrittweise, indem in einer ersten Phase die Polizei den Druck auf die Szene erhöhte. Ein eigens gebildetes Drogen-Sonderdetachment, bestehend aus Stadt- und Kantonspolizisten, sollte die Neubildung einer Szene verhindern. Am 2. November 1993 wurde die offene Szene auf

³⁹ Vor 1992 von Pro Juventute besorgt.

dem Schellenacker aufgelöst. Dank dem Ausbau des Angebots für Drogenabhängige vor den Szene-Schliessung in St. Gallen und Zürich, sind die entsprechenden Stellen nicht überrannt worden (NZZ 8.2.1995).

Am 26. Mai 1995 unterbreitete die Stiftung „Hilfe für Drogenabhängige“ dem Bundesamt für Gesundheitswesen ihr Konzept für ein Projekt mit 50 Abgabepätzen. Am 7. Juni 1995 stimmte die Regierung des Kantons St. Gallen der Durchführung des Projektes mit ärztlich kontrollierter Abgabe von Heroin zu. Darauf teilte das Bundesamt für Gesundheitswesen St. Gallen 40 Heroinabgabepätze zu. 1999 fand eine Ausweitung auf 75 Plätze statt (St. Galler Weg 1999). Der Versuch konnte am 15. September 1995 in der medizinisch-sozialen Hilfsstelle (MSH1) starten und war vorerst durch das Bundesamt für Gesundheitswesen bis auf Ende 1996 befristet (Kreuzfeldt 1997: 83; Steiner et al. 1997).

Im Mai 1995 beschloss der St. Galler Gemeinderat die Zahl der Spritzenautomaten auf Stadtgebiet von zwei auf fünf bis acht zu erhöhen, die mobile Spritzenversorgung wurde ausgebaut und verfeinert, die Gassenarbeit intensiviert (NZZ 26.5.1997).

5.6. Periodisierung

Der zeitliche Horizont dieser Studie reicht von der Mitte der sechziger Jahre bis Mitte der neunziger Jahre. Die in den Legislaturperioden Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre getroffenen staatlichen Massnahmen bilden jedoch das Schwergewicht der Untersuchung.

Die für den Fall Zürich durchgeführte Pilotstudie beschäftigte sich vorwiegend mit der Drogenpolitik Zürichs in der Zeit von 1987 bis 1993, zog aber vorangegangene Entwicklungen seit Anbeginn der sechziger Jahre mit ein. Diese Auswahl ist zum einen auf pragmatische Überlegungen zurückzuführen. Denn bei der Befragung von Akteuren innerhalb einer Politikdomäne ist darauf zu achten, dass ein möglichst direkter Bezug zum Erfragten überhaupt noch möglich ist. Die interessierenden Sachverhalte dürfen nicht zulange zurückliegen und die Mehrheit der beteiligten und betroffenen Akteure sollte noch im Amt oder zumindest erreichbar sein.

Um nicht einen willkürlichen Untersuchungszeitraum auszuwählen, ist es zum anderen angebracht, sich darüber Rechenschaft abzulegen, in welche Entwicklungsphase einer Politikdomäne eine ausgewählte Zeitspanne fällt. Eine Periodisierung der Ge-

schichte der Drogenpolitik seit den sechziger Jahren kann in diesem Fall hilfreich sein und zur Strukturierung des Themas beitragen. Die historische Aufarbeitung einer zu untersuchenden Politikdomäne führt zudem zu einem erweiterten inhaltlichen Verständnis. Gerade im Hinblick auf die geplanten Vergleiche mit anderen Städten ist es wichtig, den Kontext mit Hilfe einer "thick description" aufzuarbeiten:

"What we shall achieve [...] are two or more histories that we shall be able to compare the different outcomes of the same intention. We shall not, that is to say, begin by collecting data in the hope of formulating causal generalisations, we shall begin by looking at cases where a will to achieve the same end was realised with greater or lesser success in different cultural contexts" (McIntyre 1973: 230).

Im Rahmen einer politikwissenschaftlichen Arbeit ist es allerdings nicht möglich, eine auf Quellen abgestützte Periodisierung herauszuarbeiten. Voraussetzung dazu wäre zudem, dass das Thema schon relativ gut erschlossen und erforscht ist. Dies ist beim Thema Drogenpolitik in der Schweiz und auch anderswo nur in Ansätzen der Fall. Die hier vorgeschlagene Variante ist deshalb eher als ein Zwischenschritt zu einer Periodisierung anzusehen. Umso dringlicher gilt es darzulegen, welches Vorgehen zu diesem Resultat geführt hat.

Die zur Periodisierung ausgewählten Kriterien sind an das Erkenntnisinteresse der Untersuchung angepasst. Sie beanspruchen deshalb keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit. Andere Kriterien sind durchaus denkbar. Zentral und damit das erste Kriterium für die Periodisierung ist das Drogenproblem und seine empirischen Manifestationen selbst. Sowohl die konsumierten Stoffe als auch die Konsumkultur und die Lokalitäten haben sich im Verlauf der Zeit gewandelt. Als zweites - hinsichtlich der Untersuchung adäquates - Kriterium wurde die Reaktion und Aktivität des politischen Systems auf die Drogenproblematik ausgewählt. Das zweite Kriterium ist somit vom ersten Kriterium abhängig.

Implizit besteht also die Annahme, dass das politische System auf die Drogenproblematik eher reagiert und nicht prospektiv agiert. Diese Annahme beruht auf einem bestimmten Vorverständnis von Politik. Politik wird hier als Realpolitik verstanden, die nur in den wenigsten Fällen kreativ und vorausschauend sein kann, sondern viel-

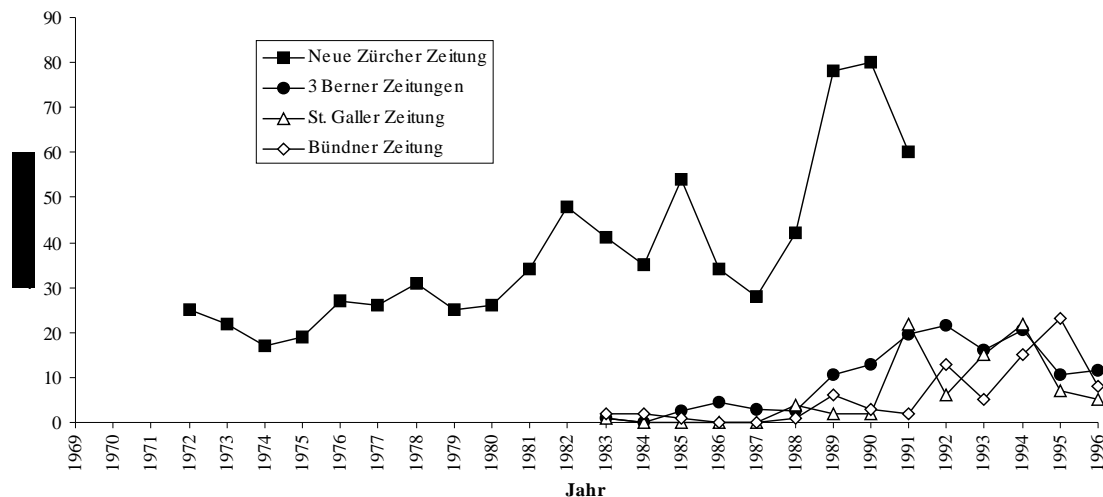
mehr von beschränkten zeitlichen und finanziellen Ressourcen ausgehend versucht, den gesellschaftlichen Ansprüchen möglichst gut gerecht zu werden.

Wie wir in vorangehenden Kapiteln gesehen haben, spitzte sich die drogenpolitische Debatte im Laufe der achtziger Jahre und zu Beginn der neunziger Jahre derart zu, dass konkrete Sachentscheide seitens der zuständigen Behörden unumgänglich wurden. Gleichzeitig stieg, nicht zuletzt aufgrund der «offenen Drogenszenen» in mehreren Schweizer Städten, der von einem Grossteil der Bevölkerung zumeist via Medien *wahrgenommene* Problemdruck. Mit dem vermehrten Aufkommen der Immunschwächekrankheit AIDS innerhalb - und später auch ausserhalb - der Gruppe der intravenös konsumierenden und/oder sich prostituierenden Drogenabhängigen kann seit Mitte der achtziger Jahre mit gutem Grund auch von einem *tatsächlich gestiegenen* Problemdruck gesprochen werden. Die mit der Abhängigkeit von Drogen oft einhergehende Beschaffungskriminalität führte zumindest lokal nachweislich zu grossen Belastungen für Bevölkerung und Strafverfolgungsbehörden (Eisner 1994, 1997). Die von den Behörden getroffenen Massnahmen zur Verbesserung, Linderung oder Beseitigung der Notlage haben die Erwartungen der Behörden selbst, der Drogenabhängigen oder der betroffenen Quartierbevölkerung indessen nicht oder nur partiell erfüllt. Zum Teil konnten Massnahmen wegen fehlender gesetzlicher Grundlagen einerseits und aufgrund von Widerstand in der Bevölkerung andererseits nicht effektiv oder gar nicht angegangen, geschweige denn in der beabsichtigten Art und Weise umgesetzt werden (Kübler 1999).

Die ausgewählten Epochen gehen deshalb für die vier Fälle einerseits mit einer hohen medialen Aufmerksamkeit (siehe Graphik 5.2; Kreutzfeldt 1997) und andererseits einem hohen Bewusstsein um die Drogenproblematik in der Bevölkerung einher, wie sie mitunter in demoskopischen Sorgenbarometern zum Vorschein kam (Longchamp 1998: 21, 1998a: 47). Von 1988 bis 1994 fungierte die Drogenproblematik von 21 abgefragten Bereichen auf Rang 1 oder 2.⁴⁰ Nach 1994 nahm die Bedeutung des Drogenproblems in der Wahrnehmung der Bevölkerung stark ab. Themen wie Gesundheit, AHV, Arbeitslosigkeit etc. nahmen an Wichtigkeit zu. Das Drogenproblem sank auf Rang 6 (1997) resp. 7 (1998) ab.

⁴⁰ In einzelnen Umfragen steht allerdings auch noch im Jahre 1995 die Drogenproblematik auf Rang 1, vor Arbeitslosigkeit und Umweltschutz. Siehe: COOP Zeitung, Nr. 24, 15. Juni 1995: 8-17.

Graphik 5.2: Häufigkeit Presseartikeln zur Drogenproblematik in Zürich, Bern, St. Gallen und Graubünden



Quellen: Datenreihe Zürich (Eisner 1992); Datenreihen Bern, Chur, St. Gallen (Steiner et al. 1997).

Die Konjunktur der Drogenpolitik als Thema in der Tagespresse in den vier untersuchten Fällen gibt weitere Aufschlüsse darüber, wann für Bern, Chur und St. Gallen mit Zürich vergleichbare Perioden beginnen.

Die Drogenpolitik in Zürich von 1987-1995 war charakterisiert durch:

- offene Drogenszenen,
- heftige parteipolitische Auseinandersetzungen, die mitunter zu Referendumsabstimmungen führten,
- den Ausbau der Überlebenshilfe,
- verstärkte Politikverflechtung zwischen Stadt und Kanton
- sowie einen erhöhten horizontalen und vertikalen Koordinationsbedarf.

In Zürich entsprach der drogenpolitische Diskurs rein quantitativ betrachtet über die ganze Zeitspanne von Beginn der siebziger Jahre weg bis in die neunziger Jahre einem Dauerthema (siehe Graphik 5.2). Auch wenn die Zahlen über die in der NZZ erschienenen Artikel nicht als repräsentativ für alle Zürcher Printmedien gelten können,

ist klar ersichtlich, dass die Berichterstattung über die Drogenproblematik in Zürich in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren besonders intensiv war.

In Kombination mit den oben durchgeführten Fallbeschreibungen lassen sich für Bern ab 1985 die aufgrund der detaillierter durchgeführten Zürcher Fallstudie festgestellten Merkmale und eine erhöhte Pressepräsenz ebenfalls feststellen. In St. Gallen ist dies ab 1988, in Chur erst ab 1994 (oder allenfalls 1992) der Fall. Die untersuchten drogenpolitischen Entscheide sollten demnach für alle vier Fälle aus den hiermit begrenzten historischen Perioden stammen, um vergleichbar zu sein (siehe Tabelle 1.1 in Kapitel 1.5.3.).

5.7. Zusammenfassung

Die Fallbeschreibungen dienten dazu, die Untersuchungsperioden abzugrenzen, sich mit den bearbeiteten Fällen vertraut zu machen und sich einen Überblick über die vorkommenden Massnahmentypen zu verschaffen. Der Fall Zürich ist als Pilotstudie ausführlicher abgehandelt und diente als Grundlage für die Fälle Bern, Chur und St. Gallen.

6. Politiknetzwerke

Die abgegrenzten drogenpolitischen Netzwerke Bern, Chur, St. Gallen und Zürich können nun mit Hilfe der durchgeführten Organisationsbefragung daraufhin untersucht werden, ob sie ähnliche Strukturen aufweisen oder nicht. Falls über die vier untersuchten Politiknetzwerke hinweg keine regelmässig auftretenden Gemeinsamkeiten feststellbar sind, sollten sich moderate Unterschiede durch die im Theorieteil eingeführten Variablen erklären.

6.1. Resultate der Organisationsbefragung

Für eine erste einfache Beschreibung der ausgewählten Politiknetzwerke im Bereich der Drogenpolitik ist eine Auszählung der von den Akteuren angegebenen Tätigkeiten nützlich (siehe Tabelle 6.1). Die befragten Akteure gehören alle den im Methodenteil abgegrenzten Politiknetzwerken an. Ausgewertet wurde die Anzahl Nennungen der befragten Organisationen aufgeteilt nach neun drogenpolitischen Aktivitäten. Die Kategorien umfassen sowohl drogenpolitische Aktivitäten im engeren als auch im weiteren Sinne. Die Aktivitäten Prävention, Therapie, Überlebenshilfe und moralische Unterstützung bilden den Kern der operationalen Drogenhilfe. Eine weitere inhaltlich wichtige Kategorie stellt das Unterbinden von Konsum und Handel dar. Von der operationalen Ebene etwas abgehoben zählt noch die Forschung und Statistik zum engeren Bereich von spezifisch drogenpolitischen Aktivitäten. Die restlichen Kategorien (Koordination sowie Implementation von Massnahmen, politische Einflussnahme) sind allgemeiner Art und nicht notwendigerweise auf die Drogenproblematik ausgerichtet.

Die Anzahl Nennungen pro Organisation bleibt über die vier untersuchten Fälle hinweg in etwa konstant (circa drei Nennungen pro Organisation), so dass keine wesentlichen Verzerrungen aufgrund unterschiedlicher Antworthäufigkeiten einiger weniger Organisationen zu befürchten sind. Kleinere Unterschiede sollten bei Prozenturierungen von unterschiedlichen Fallzahlen nicht überbewertet werden. Eine Nennung mehr oder weniger kann bei Kategorien mit schwacher Belegung relativ grosse Auswirkungen haben.

Die prozentuale Verteilung lässt erkennen, dass keine einzelne Aktivität deutlich überwiegt (siehe Tabelle 6.1). Das Drogenproblem verlangt von den involvierten Ak-

teuren ein breites Spektrum von medizinisch-therapeutischen bis hin zu politischen Kompetenzen. Erwartungsgemäss sind die eher allgemein gehaltenen Kategorien *Koordination* sowie *Durchführen von Massnahmen* in allen vier Politiknetzwerken relativ gut belegt (mit 10-14%). Erstaunlich viele Nennungen sind bei der *politischen Einflussnahme* (mit 18-21%) - insbesondere für den Fall Zürich - zu verzeichnen. Die hitzig geführten politischen Debatten rund um die Drogenproblematik und die turbulenten Ereignisse in- und ausserhalb der offenen Drogenszene haben bewirkt, dass auch Organisationen, die sonst eher darauf bedacht waren, im Stillen ihre Arbeit zu verrichten, in die politische Diskussion eingestiegen sind. Auch die Kategorien *Prävention* (13-21%) und *Überlebenshilfe* (9-16%) sind gut belegt. Hier fällt jedoch auf, dass diese Aktivitäten in Zürich im Vergleich mit den anderen Politiknetzwerken zu Gunsten der politischen Einflussnahme abfallen. Die vier angegebenen Aktivitäten der Drogenhilfe (siehe Subtotal Drogenhilfe in Tabelle 6.1) ergeben zusammengezählt für die Fälle Bern, Chur und St. Gallen beinahe identische Werte (48%, 48% und 45%). Zürich fällt mit 34 Prozent Nennungen etwas ab, weist jedoch einen relativ hohen Wert für die Forschung (8%) und wie bereits erwähnt bei der politischen Einflussnahme (27%) auf.

Tabelle 6.1: Hauptaktivitäten der Akteure innerhalb des Politiknetzwerks (Nennungen in Prozent, gerundet, Mehrfachnennungen möglich)

Hauptaktivitäten	BE N=11	CH N=22	SG N=21	ZH N=32
Prävention	21	16	20	13
Therapie	9	6	5	8
Überlebenshilfe/mediz.-soz. Versorgung	15	16	12	9
Moralische Unterstützung	3	10	8	4
Unterbinden von Konsum/Handel	3	6	3	6
Forschung/Statistik	9	5	7	8
Koordination von Massnahmen	12	10	13	12
Durchführen von Massnahmen	12	14	13	13
Politische Einflussnahme	18	18	20	27
Subtotal Drogenhilfe	48	48	45	34
Total Prozent	102	101	101	100
Total Nennungen	34	63	61	90

Auch wenn einige kleinere Unterschiede durchaus wahrnehmbar sind, überwiegen bei den angegebenen Hauptaktivitäten innerhalb der Politiknetzwerke doch stark die Gemeinsamkeiten. Die Abweichung im Falle von Zürich ist auf das Ausmass der

Drogenszene und die damit zusammenhängenden äusserst heftigen politischen Auseinandersetzungen in den achtziger Jahren und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zurückzuführen (siehe Kapitel 5.1.). Zudem betont die prozentuale Auswertung Unterschiede bei relativ kleinen Fallzahlen oft überproportional stark. Eine in dieser Hinsicht tolerantere Auswertung basierend auf Rangkorrelationen bringt denn auch klar zum Ausdruck, wie ähnlich die Aktivitäten innerhalb der Politiknetzwerke verteilt sind (siehe Tabelle 6.2). Die Fälle korrelieren äusserst stark. Zwischen den rangierten Hauptaktivitäten von Zürich und Bern lässt sich eine beinahe 90-prozentige Übereinstimmung feststellen ($Rho=0.898$). Auch die am weitesten auseinanderliegenden Fälle Zürich und Chur weisen immer noch einen hohen Korrelationswert auf ($Rho=0.743$).

Tabelle 6.2: Rangkorrelation der Hauptaktivitäten (gemessen in Anzahl Nennungen) innerhalb der Politiknetzwerke Bern, Chur, St. Gallen und Zürich (Werte in den Zellen: Spearman's Rho; N=9 Kategorien)

Politiknetzwerke	BE	CH	SG	ZH
Bern	1			
Chur	.812**	1		
St. Gallen	.868**	.843**	1	
Zürich	.898**	.740*	.873**	1

* signifikant auf dem 5% Level (zweiseitig)

** signifikant auf dem 1% Level (zweiseitig)

Die vorgefundenen Gemeinsamkeiten aufgrund dieses Tätigkeitsprofils in den untersuchten Politiknetzwerken lassen sich als ersten Hinweis darauf werten, dass innerhalb eines Politikbereichs bei möglichst konstant gehaltenen Rahmenbedingungen ähnliche organisatorische Strukturen entstehen.

6.2. Einflussreputation im Politiknetzwerk

Der politische Einfluss ist in einem Politiknetzwerk auf alle dem Politiknetzwerk zugehörigen Akteure aufgeteilt. In Tabelle 6.3 ist die einflussreichere Hälfte der Organisationen in den abgegrenzten Politiknetzwerken Bern, Chur, St. Gallen und Zürich aufgeführt (Einflussreputation 50 und darüber). Aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit zwischen den vier Fällen sind die Werte für die Einflussreputation auf einen

Bereich von 0 bis 100 standardisiert (für die vollständige Liste mit Rohwerten siehe Anhang 5).

Die Ranglisten der einflussreichen Organisationen hinterlassen insgesamt einen plausiblen Eindruck (siehe Tabelle 6.3). In *Bern* finden wir die wichtigen, direkt betroffenen staatlichen Stellen auf städtischer und kantonaler Ebene an der Spitze. Zusammen mit der im drogenpolitischen Netzwerk Bern als einflussreichste Organisation eingestuften Stiftung Contact dominieren Akteure des medizinisch-sozial-therapeutisch ausgerichteten Sektors. Die hohen Werte für die Stiftung Contact, die Polizei- sowie die Fürsorgedirektion der Stadt Bern entsprechen aufgrund der Fallbeschreibung (siehe Kapitel 5.3.) den Erwartungen. Wie bereits dargelegt, fehlte für den Fall Bern auf der ursprünglich vorgelegten Organisationsliste das Bundesamt für Gesundheitswesen als Akteur (siehe Kapitel 4.5.4.). Es ist anzunehmen, dass die wichtigste nationale drogenpolitische Organisation (Fahrenkrug 1996: 28) - wie bei den anderen beiden Fällen mit einer kontrollierten Heroinabgabe (St. Gallen und Zürich) - auch im Politiknetzwerk Berns eine hohe Einflussreputation erzielt hätte.

Im Politiknetzwerk *Chur* sind bis auf die Tagesstruktur und Notschlafstelle des Vereins Überlebenshilfe Graubünden alle organisationellen Akteure mit hohen Einflussreputationswerten kantonal. Auch in Chur nehmen private Organisationen - Aids-Hilfe Graubünden (Prävention, Spritzenversorgung) und ARUD Graubünden (Gassenzimmer) - eine wichtige Stellung ein. Die Aids-Hilfe Graubünden weist zwar nicht die höchste Einflussreputation auf, nimmt jedoch eine ähnlich starke Position ein wie die Stiftung Contact im Falle Berns. Die einflussreichste Organisation, das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement, vereint gleich sämtliche für die Drogenpolitik wichtigen staatlichen Stellen auf sich. Diese Besonderheit in der Verwaltungsstruktur des Kantons Graubünden sollte entsprechende Konsequenzen für die vorzufindenden strukturellen Merkmale des Politiknetzwerks haben (siehe Kapitel 6.3.). Die relativ hohen Werte für die Staatsanwaltschaft und den Kantonsarzt sind mit Hilfe von Kontextwissen aus der Fallbeschreibung erklärbar (siehe Kapitel 5.4.). Der Staatsanwalt war seinerzeit stark involviert, als es in der Stadt Chur darum ging, einen Standort für ein erstes Gassenzimmer-Provisorium zu finden. Der Kantonsarzt half mit, das Churer Ambulatorium der Klinik Beverin (mit Heroinabgabe) als Versuch auf die Beine zu stellen.

Tabelle 6.3: Die einflussreichsten Organisationen in den Politiknetzwerken Bern, Chur, St. Gallen und Zürich (ER'=standardisierte Werte 0-100)

Politiknetzwerk	Organisation	ER'
Bern	Stiftung Contact	85
	Fürsorgedirektion der Stadt Bern	80
	Polizeidirektion der Stadt Bern	75
	Gesundheits- und Fürsorgedirektion Kanton Bern	60
Chur	Justiz-, Polizei- und Sanitätsdep. Kanton GR	79
	Aids-Hilfe GR	71
	Staatsanwaltschaft Kanton GR	61
	ARUD	57
	Kantonsarzt GR	57
	Kantonspolizei GR	50
	Tagesstruktur und Notschlafstelle UHG	50
St. Gallen	Gesundheitsdepartement Kanton SG	94
	Stiftung Hilfe für Drogenabhängige	72
	SP Stadt St. Gallen	69
	BAG Sektion Drogenfragen	59
	FDP	59
Zürich	Gesundheitsdirektion Kanton ZH	83
	BAG Sektion Drogenfragen	83
	Sozialamt der Stadt Zürich	81
	Sozialwerke Pfarrer Ernst Sieber	72
	Staatsanwaltschaft Kanton ZH	67
	ARUD	64
	Institut für Sozial- und Präventivmedizin	61
	Gemeindepräsidentenverband Zürich	58
	Polizeidirektion der Stadt Zürich	58
	FDP	56
	Gesundheits- und Wirtschaftsamt Stadt Zürich	56
	SVP	56
	Obergericht Kanton ZH	53
	Justizdirektion Kanton ZH	50
	Kantonspolizei ZH	50

Im Politiknetzwerk *St. Gallen* stellt das kantonale Gesundheitsdepartement mit einigem Abstand die einflussreichste Organisation dar. Wie bereits bei den anderen Fällen zu beobachten, übernimmt auch in St. Gallen eine private Organisation, die Stiftung Hilfe für Drogenabhängige, eine wichtige Stellung unter den einflussreichsten Mitgliedern des Netzwerks ein. Etwas erstaunlich sind im Vergleich zu Bern, Chur und Zürich die hohen Werte für die beiden Parteien SP und FDP. Die wichtigsten Parteien sind zwar in allen untersuchten drogenpolitischen Netzwerken präsent, weisen jedoch zumeist eine Einflussreputation auf, die sie erst in der unteren Hälfte der Rangliste erscheinen lässt (siehe Anhang 5). Sowie bei den zwei übrigen Städten mit einem zum Untersuchungszeitpunkt laufenden Heroinabgabeprojekt weist auch in St. Gallen das Bundesamt für Gesundheitswesen eine relativ hohe Einflussreputation auf.

In *Zürich* enthält die Spitzengruppe mit dem Bundesamt für Gesundheitswesen, der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich und des Sozialamts der Stadt Zürich die für Drogenfragen institutionell zuständigen Exekutivbehörden auf allen drei Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde. Das Sozialamt ist als die in den letzten zehn Jahren in der Stadt Zürich operational am aktivsten auftretende Behörde mit nur zwei von hundert Punkten weniger etwa gleich einflussreich. Etwas überraschend folgen mit nur minimal tieferen Werten für die Einflussreputation bereits zwei private Organisationen der Drogenhilfe. Die Sozialwerke von Pfarrer Ernst Sieber als eines der grössten und aktivsten Hilfswerke auf dem Platz Zürich haben sich in den letzten Jahren zu einer Organisation mit nationaler Ausstrahlung entwickelt. Die 1991 gegründete ARUD (Arbeitsgruppe für risikoarmen Umgang mit Drogen) gibt es mittlerweile als selbständigen Verein auch in anderen Schweizer Städten. Sie beschäftigt 70 Angestellte, betreibt eine eigene Poliklinik für Drogenkranke und weist ein Jahresbudget von 4.2 Mio Franken auf (Subventionen: 800'000.--). Das Institut für Sozial- und Präventivmedizin ist vor allem im Bereich der Forschung, bei der Konzeption von drogenpolitischen Massnahmen und für Präventionskampagnen im Kanton Zürich und auch national eine massgebende Institution. Der Gemeindepräsidentenverband hat sich in den letzten Jahren insbesondere im Zusammenhang mit der Koordination und dem Aufbau der dezentralen Drogenhilfe im Kanton Zürich beschäftigt. Weitere Akteure mit einer hohen Einflussreputation und einer darauf beruhenden zentralen Stellung sind vor allem die von der Drogenproblematik betroffenen Amtsstellen.

Die FDP und SVP als zum Erhebungszeitpunkt insgesamt stärksten politischen Kräfte im Kanton Zürich haben unter den etablierten Parteien die höchste Einflussreputation erlangt. Die SP folgt jedoch mit wenig Abstand (siehe Anhang 5). Das Fehlen der SP im Kern des Netzwerks sollte nicht überbewertet werden. Wichtig ist, dass auch die grossen Parteien zu den einflussreichen Akteuren des Politiknetzwerks gehören.

Tabelle 6.4: Einflussverteilung in den Politiknetzwerken Bern, Chur, St. Gallen und Zürich

Akteure haben:	BE	GR	SG	ZH
sehr hohen Einfluss	1	0	1	3
hohen Einfluss	2	3	2	4
mittleren Einfluss	3	7	8	16
niedrigen Einfluss	5	12	10	9
sehr niedrigen Einfluss*	-	-	-	-
Total	11	22	21	32

*per Abgrenzung ausgeschlossen (siehe Kapitel 4.5.)

Wenn man die Einflussreputation für die vier Fälle in Kategorien von sehr hohem bis sehr niedrigem Einfluss einteilt (siehe Tabelle 6.4), zeigt sich, dass in allen Politiknetzwerken nur einige *wenige Organisationen an der Spitze* stehen. Das Gros der Organisationen in den Politiknetzwerken weist eine mittlere bis niedrige Einflussreputation auf.

Tabelle 6.5: Anzahl Organisationen und Einflussreputation in den Politiknetzwerken Bern, Chur, St. Gallen, Zürich

Kategorien	# Organisationen				Einflussreputation				Einflussreputation ø				Einflussreputation '			
	BE	CH	SG	ZH	BE	CH	SG	ZH	BE	CH	SG	ZH	BE	CH	SG	ZH
städtisch	6	5	6.5	13	65	59	73	210	10.8	11.8	11.2	16.2	58	23	25	37
kantonal	5	16	13.5	15	47	188	196	289	9.4	11.8	14.5	19.3	42	74	68	51
national	-	1	1	4	-	7	19	67	-	7	19	16.8	-	3	7	12
staatlich	6	10	10	16	66	126	144	325	11.0	12.6	14.4	20.7	59	50	50	57
gesellschaftlich	5	12	11	16	46	128	144	241	9.2	10.7	13.1	15.0	41	50	50	43
med.-soz.	8	14	13.5	17	81	156	181	319	10.1	11.1	13.4	18.8	72	61	63	56
jur.-polizeili.	1	4	2.5	7	15	63	32	130	15.0	15.8	12.8	18.6	13	25	11	23
parteipolit.	2	4	5	4	16	35	75	66	8.0	8.8	15.0	16.5	14	14	26	12
andere	0	0	0	4	0	0	0	51	0	0	0	12.8	0	0	0	9
permissiv	6	11.5	13.5	12.5	63	145.5	189	230	10.5	12.7	14	18.4	56	57	66	41
interventionist.	2	7.5	3.5	7.5	21	74.5	48	127	10.5	9.9	13.7	16.9	19	29	17	22
prohibitiv	2	0	2	3	23	0	26	48	11.5	-	8.7	16	21	0	9	8
ordoliberal	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	0	0	0	0
k.A./missing	1	3	2	9	5	33	25	161	-	-	-	-	4	13	9	28
Total	11	22	21	32	112	254	288	566	10.1	11.5	13.7	17.7	100	100	100	100

Tabelle 6.6: Anzahl Organisationen und Einflussreputation im medizinisch-sozialen-therapeutischen Sektor

Med.-soz. Sekt	# Organisationen				Einflussreputation				Einflussreputation ø				Einflussreputation'			
	BE	CH	SG	ZH	BE	CH	SG	ZH	BE	CH	SG	ZH	BE	CH	SG	ZH
staatlich	5	6	7.5	10	51	63	112	211	10.2	10.5	14.9	21.1	63	40	62	66
gesellschaftlich	3	8	6	7	30	93	69	108	10.0	11.6	11.5	15.4	37	60	38	34
Total	8	14	13.5	17	81	156	181	319	10.1	11.1	13.4	18.8	100	100	100	100

Die Aufteilung der Einflussreputation von organisationellen Akteuren nach den im theoretischen Teil erarbeiteten, für diese Untersuchung relevanten Kategorien (für ähnliche Auswertungen: Kriesi 1980: 313-320; Sciarini 1995; Fahrenkrug 1996) erlaubt eine Gewichtung, die durch die Auszählung nach Aktivitäten nicht möglich war (siehe Tabellen 6.5 und 6.6).

Die *Anzahl Organisationen* im Politiknetzwerk (Spalte #Organisationen) verteilt auf die drei föderalen Ebenen Stadt, Kanton und Bund gibt einen ersten deutlichen Hinweis darauf, dass in der lokalen Drogenpolitik in der Schweiz eine *starke Politikverflechtung* vorliegt. Für die Fälle Chur, St. Gallen und Zürich ist ein Übergewicht an kantonalen Akteuren auszumachen. Die Abweichung der auch aufgrund der Kompetenzverteilung zu erwartenden starken Stellung von Organisationen auf der kantonalen Ebene lässt sich im Falle von Bern wahrscheinlich mit der nicht ganz optimalen Organisationenliste erklären (siehe Kapitel 4.5.4.). Zudem weist der Kanton Bern im Vergleich mit allen anderen Kantonen einen der tiefsten Werte für die Verwaltungsdichte auf und verfügt lediglich über eine geringe Finanzkraft (siehe Kapitel 3.4.3.). Nationale Akteure sind in allen Politiknetzwerken vorhanden (für Bern auch anzunehmen). Abgesehen von Zürich als lokalem Fall von nationaler Bedeutung handelt es sich dabei stets um das BAG. Insbesondere in den als sehr gross resp. gross bezeichneten Städten Zürich und Bern sind die städtischen Organisationen am häufigsten vertreten. Für Chur und St. Gallen kann von einer Dominanz der kantonalen Akteure gesprochen werden.

Die Aufteilung in staatliche und gesellschaftliche Organisationen macht sichtbar, dass in der lokalen Drogenpolitik für alle vier Fälle beide Seiten gleich stark vertreten sind. Wie auch allgemein für sozialpolitische Politiknetzwerke in der Schweiz zu erwarten, sind staatliche und gesellschaftliche Stellen komplementär. Das gilt auch, wenn wir den medizinisch-therapeutischen Sektor getrennt betrachten (siehe Tabelle 6.6). Die Anzahl staatlicher und gesellschaftlicher Akteure hält sich die Waage. Tendenziell übernehmen mit zunehmender Dauer von drogenpolitischen Aktivitäten in der Überlebenshilfe eher staatliche als gesellschaftliche Stellen neue Aufgaben. Lediglich in Chur, dem Fall mit der jüngsten Vergangenheit in aktiver Drogenpolitik, besteht noch ein Übergewicht an gesellschaftlichen Organisationen, die in der Regel als erste aktiv werden, jedoch eines Tages quasi-verstaatlicht oder von einem staatlichen Dienst abgelöst werden.

Charakteristisch ist weiter der hohe Anteil an medizinisch-therapeutischen Organisationen im Politiknetzwerk. Vergleichsweise weniger stark vertreten sind Parteien sowie Organisationen aus dem juristisch-polizeilichen Sektor. Da sich in allen ausgewählten Fällen früher oder später drogenpolitische Massnahmen der vierten Säule einschliesslich einer erleichterten Abgabe von Methadon und Heroin durchgesetzt haben, erstaunt es nicht, dass die meisten Organisationen in der permissiven oder interventionistischen Koalition (siehe Anhang 6) aufzufinden sind.

Ein Vergleich der *Einflussreputation* über die vier Fälle hinweg stützt sich am besten auf die standardisierten Werte (Spalte Einflussreputation ') mit einem möglichen Wertebereich von 0 bis 100. Relativierend dazu kann die durchschnittliche Einflussreputation weitere Einsichten vermitteln (Spalte Einflussreputation \emptyset).

Auch aufgrund der Einflussreputation nehmen die kantonalen Akteure innerhalb des Politiknetzwerkes die stärkste Position ein (wieder mit Ausnahme von Bern). Wenngleich die Durchschnittswerte für die Einflussreputation einen Hinweis darauf geben, dass auf der Ebene Stadt durchaus einflussreiche Akteure vorzufinden sind, scheinen in allen lokalen Politiknetzwerken die kantonalen Organisationen derart einflussreich zu sein, dass ohne sie drogenpolitische Massnahmen wohl nicht durchzusetzen sind.

Die Differenzen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren sind gering. Die Einflussreputation ist über alle vier Fälle hinweg in etwa ausgeglichen. Die Durchschnittswerte deuten jedoch darauf hin, dass das Kräfteverhältnis innerhalb der Politiknetzwerke eher zugunsten der staatlichen Organisationen ausfällt. Im medizinisch-therapeutischen Sektor finden wir das selbe Muster für die Einflussreputation wie bereits für die Anzahl der Organisationen vor: Lediglich im Politiknetzwerk von Chur weisen gesellschaftliche Akteure eine höhere Einflussreputation auf als staatliche.

Eine sektoral aufgegliederte Auswertung zeigt auf, dass im Kern des Politiknetzwerkes Akteure aus dem medizinisch-therapeutischen Bereich besonders einflussreich sind.

Die Durchschnittswerte für die Einflussreputation der Akteure aus dem juristisch-polizeilichen Sektor sind jedoch zum Teil höher als diejenigen des medizinisch-therapeutischen Sektors. Die wenigen Organisationen aus dem juristisch-

polizeilichen Bereich sind derart einflussreich, dass ohne ihre Billigung drogenpolitische Massnahmen wohl nicht zustande kommen oder nur mit Mühe umgesetzt werden können. Aufgrund ihres Einflusspotentials ist zu vermuten, dass sie in den untersuchten Politiknetzwerken wichtige Positionen einnehmen. Die hohen absoluten und durchschnittlichen Werte für die Einflussreputation des parteipolitischen Sektors in St. Gallen lassen sich durch die als relevant erachteten Variablen nicht schlüssig erklären.

Wie bereits bei der Auswertung nach Anzahl Organisationen weisen die permissive und die interventionistische Koalition zusammen ein deutliches Übergewicht an Einflussreputation auf. Die wenigen Akteure in der prohibitiven Koalition zeichnen sich jedoch - zumindest im Fall von Bern und Zürich - durch hohe Durchschnittswerte aus, was auf ein erhöhtes Konfliktpotential schliessen lässt.

Die auf dem Mass der Einflussreputation beruhenden Auswertungen geben einen groben Einblick in die Einflussstrukturen der Politiknetzwerke. Weitere Aufschlüsse kann die auf dem positionalen Ansatz beruhende Methode geben.

6.3. Strukturelle Merkmale der Politiknetzwerke

Im Methodenteil ist dargelegt, dass die Auswertung der binären Matrix von Informationsbeziehungen darüber Auskunft gibt, welche Akteure im Netzwerk eine einflussreiche Position einnehmen.

6.3.1. Dichte und Zentralitäten

Eine erste wichtige Charakteristik für die Stärke der Beziehungen zwischen den Akteuren innerhalb eines Politiknetzwerks kann über das Mass der *Dichte* erfolgen (siehe Kapitel 4.2.1.). Sie weist im Falle von Zürich für die Matrix des symmetrischen Informationsaustauschs den niedrigsten der vier Werte auf (siehe Tabelle 6.7). Im Politiknetzwerk von Zürich können sich 13 Prozent der insgesamt 32 Akteure auf direktem Weg erreichen. St. Gallen und Chur nehmen mit 16 resp. 20 Prozent eine mittlere Position bezüglich der Dichte ein. Die Organisationen im Berner Politiknetzwerk sind mit einem Wert von 27 Prozent am dichtesten verknüpft. Es fällt auf, dass die Dichte relativ gut mit der Anzahl Organisationen (N) im abgegrenzten Politiknetzwerk korrespondiert. Für eine ähnliche Studie über drogenpolitische Netzwerke auf nationaler Ebene – allerdings als Kooperationsnetzwerk und nicht als Informationsaus-

tauschnetzwerk konzipiert – ist in einem 20 Organisationen umfassenden Politiknetzwerk eine Dichtewert von 20 Prozent ermittelt worden (Fahrenkrug 1996: 32). Bezogen auf die letzten grösseren in der Schweiz durchgeführten quantitativen Netzwerkstudien von Kriesi (1980) über Entscheidungsstrukturen und -prozesse in der Schweiz allgemein, über Energiepolitik (Kriesi/Jegen 1999) sowie von Pascal Sciarini (Sciarini 1995) über die nationale Landwirtschaftspolitik können die oben errechneten Werte als niedrig bis mittel gelten. Sciarini hat für das Netzwerk der Zusammenarbeit bei 28 Akteuren eine Dichte von 18% ermittelt und sie als niedrig bezeichnet (Sciarini 1995: 223). Die Werte für die energiepolitischen Politiknetzwerke (Informationsaustausch) in den Kantonen Bern, Genf, Graubünden, Waadt, Wallis und Zürich schwanken zwischen 18 und 42 Prozent. Auch in dieser vergleichenden Studie auf kantonaler Ebene finden sich Anzeichen, dass die Dichte zu einem grossen Teil eine Funktion der Grösse des Politiknetzwerks ist (Kriesi/Jegen 1999: 30).

Tabelle 6.7: Dichte und Zentralitäten in den drogenpolitischen Netzwerken in Bern, Chur, St. Gallen und Zürich

	BE	CH	SG	ZH
Dichte	27%	20%	16%	13%
Degree Zentralisation	28%	61%	26%	44%
Betweenness Zentralisation	14%	41%	08%	29%
N	11	22	21	32

Die Masse der *Degree und Betweenness Zentralisation* (siehe Tabelle 6.7) sagen etwas darüber aus, in wie starkem Ausmass der Informationsaustausch in einem Politiknetzwerk auf einzelne Organisationen konzentriert ist resp. wie stark er von zentral gelegenen Organisationen kontrolliert werden kann. Die beiden Zentralisationsmasse hängen zusammen. Es ist wahrscheinlich, dass eine Organisation mit hoher Zentralität auch zwischen peripherer gelegenen Akteuren liegt und so eine gewisse Kontrolle über den Informationsaustausch ausübt.

Im Politiknetzwerk Chur wirkt sich das Vorhandensein des praktisch alle relevanten Bereiche in der kantonalen Drogenpolitik umfassenden Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartementes – wie erwartet – derart aus, dass mit 61 resp. 41 Prozent sowohl für die Degree als auch die Betweenness Zentralisation Höchstwerte erreicht werden. Die Konzentration ist auch rein graphisch ersichtlich (siehe Graphik 6.3). Relativ viele Organisationen sind in Chur darauf angewiesen, ihre Informationen via Justiz-, Poli-

zei- und Sanitätsdepartement des Kantons zur erhalten oder weiterzugeben, wenn sie andere Akteure im Netzwerk erreichen wollen. Die auffallend hohen Zentralisationswerte für Chur sind durch die besondere Verwaltungsstruktur erklärt.

In den gleichmässiger verteilten Politiknetzwerken von Bern, St. Gallen und Zürich (siehe Graphiken 6.1, 6.5 sowie 6.7) sind die entsprechenden Werte deutlich tiefer (siehe Tabelle 6.2). Es gibt keine eigentlichen Netzwerkstars wie in Chur. Der Informationsaustausch verläuft nicht über einige wenige, kanalisierend wirkende Zentren.

6.3.2. Bildung von Cliques mittels hierarchischer Clusteranalyse

Als Vorstufe von Blockmodellen für die vier erhobenen Politiknetzwerke hilft die *Clusteranalyse*, ein erstes Verständnis für die unterliegenden relationalen Datenstrukturen zu entwickeln (siehe Anhang 8). Allenfalls kann eine *multidimensionale Skalierung* weitere ergänzende Aufschlüsse liefern. Das Verfahren der hierarchischen Clusteranalyse gibt lediglich einen Hinweis darauf, auf welchem Niveau (von 0 bis 1 in der Spalte "Level") die Organisationen in sich ähnliche Gruppen eingeteilt werden können. Auf welchem Niveau die Unterteilung erfolgt, muss der Forscher mit Hilfe von Kontextwissen entscheiden.

Illustrativ soll hier für den Fall *Zürich* vorgezeigt werden, wie von einer hierarchischen Clusteranalyse ausgehend die Grundlage für ein mögliches Blockmodell generiert wird (siehe Anhang 8): Auf den untersten drei Niveaus unterscheiden sich im Zürcher Politiknetzwerk nur wenige Cliques. Auf den ersten Blick ist jedoch bereits ersichtlich, dass die City-Vereinigung (CITY), die Aktion Betroffener Anrainer (ABAR), die Suchtpräventionsstelle der Stadt Zürich (PRAE), der Verein Jugend ohne Drogen (VJOD) sowie die bürgerlichen Parteien FDP (FDPZ), CVP (CVPZ) und SVP (SVPZ) nicht in das Informationsaustauschnetzwerk eingebunden sind. Sie alle weisen keinerlei reziproke, bestätigte Kommunikationsbeziehungen mit anderen Organisationen des Politiknetzwerkes auf. Ihr Einfluss ist aufgrund der eingenommenen Position im Netzwerk als marginal zu bezeichnen. Für die FDP und SVP ist folglich eine grosse Diskrepanz zwischen dem relativ hohen Wert für die Einflussreputation und der Position im Netzwerk zu verzeichnen.

Auf dem Niveau von 0.0155 als Mass für den Grad der Zusammengehörigkeit finden wir Cliques, die sich stark genug voneinander unterscheiden und gleichzeitig gegenseitig Informationen austauschen. Sie alle bleiben jedoch nicht bis zum höchsten Ni-

veau beisammen, was darauf hinweist, dass innerhalb und zwischen den Cliques keine allzu starken Beziehungen vorkommen. Dies konnten wir für Zürich bereits anhand der Auswertung mit dem Mass der Dichte feststellen (siehe Kapitel 6.3.1.). Sieben Cliques lassen sich sinnvoll voneinander abgrenzen. Im ersten Block von links befinden sich stark auf Ruhe und Ordnung ausgerichtete Organisationen des juristisch-polizeilichen Sektors (OGER, KJUS, KPOL, KARZ, KSTA, SPOL und HALT). Nach der Clique der bereits erwähnten isolierten Organisationen finden sich in der zweiten Hälfte noch drei eigenständige Cliques. Bei der Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich (AERZ) und dem Sozialpsychologischen Dienst der Universitätsklinik (DROP) handelt es sich je nach Betrachtungsweise um weitere Isolierte oder Anhängsel von grösseren Cliques. Die Clique mit der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich (GDIR), dem Sozialamt der Stadt Zürich (SSOZ), dem Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich und dem Schweizerischen Städteverband (SSVE) umfasst wichtige koordinierende Organisationen aller drei Staatsebenen. Zudem sind in diesen Organisationen einige der profiliertesten Vertreter der neuen eidgenössischen Viersäulen-Drogenpolitik vertreten. In der letzten grossen Clique finden sich die bekannten, auf dem Platz Zürich agierenden Institutionen der privaten Drogenhilfe und einige staatliche Stellen, die vorwiegend mit der Implementation von Drogenpolitik betraut sind. Eingebunden in diese Clique ist auch die SP Zürich (SPZH).

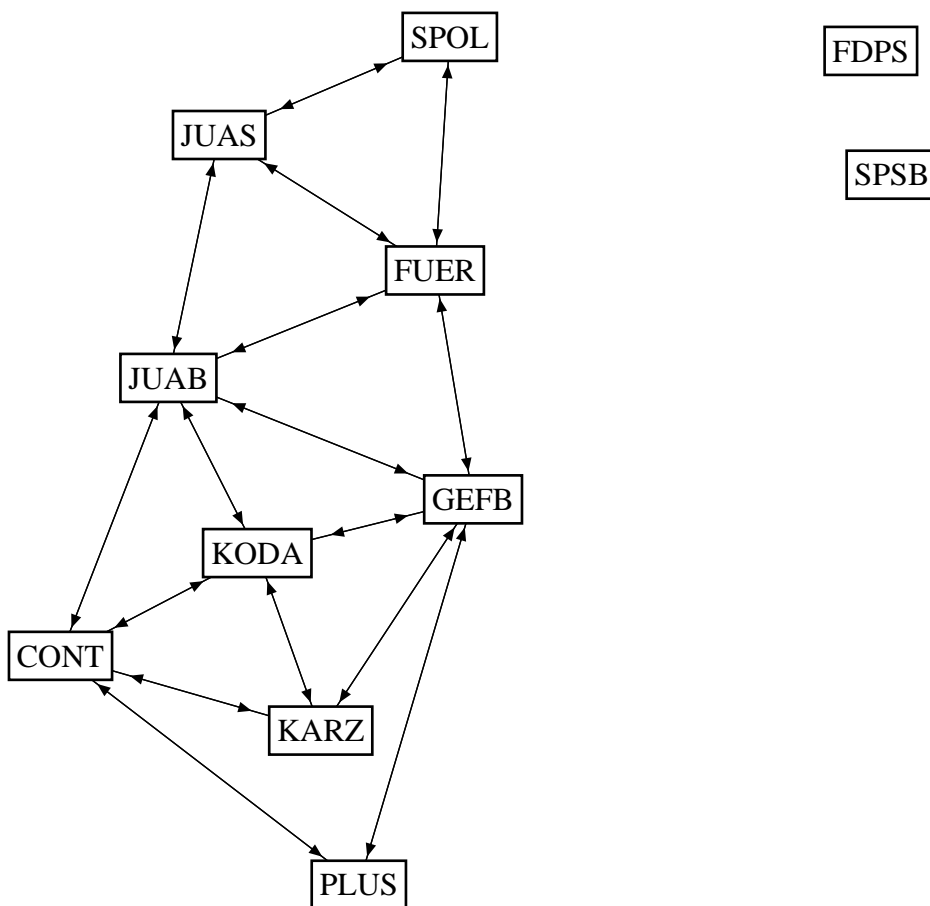
Auch wenn andere Unterteilungen denkbar sind, spricht die sinnvoll interpretierbare Unterteilung auf diesem Niveau der Clusteranalyse für die Validität der Datenerhebung. Derart qualitativ herausgeschälte Unterteilungen des Politiknetzwerks dienen als Abgrenzungskriterium für die Berechnung und Darstellung von Blockmodellen.

Die Strukturen des Informationsnetzwerks können zusätzlich auch für eine rein graphische Interpretation abgebildet werden (siehe Anhang 8). Die zwei- oder mehrdimensionale Aufbereitung der Informationsbeziehungen erfolgt wie bei der hierarchischen Clusteranalyse auf der Basis einer Korrelationsmatrix (siehe Anhang 7). Das Netzwerkanalyse-Softwarepaket UCINET (Borgatti et al. 1999) versucht während eines iterativen Prozesses die Korrelationen zu berücksichtigen und die Akteure räumlich optimal abzubilden (Laumann/Pappi 1976: 138). Die Auswertung zeigt für alle Fälle eine Zentrum-Peripherie-Struktur (Knoke et al. 1996: 22-23).

6.3.3. Blockmodell für das Politiknetzwerk Bern

Das relativ wenig Akteure aufweisende Politiknetzwerk von *Bern* (siehe Graphi 6.1) kann in fünf sinnvoll interpretierbare Positionen oder Blöcke eingeteilt werden.

Graphik 6.1: Politiknetzwerk Bern



Die Beziehungen innerhalb oder zwischen den Blöcken **B₁** bis **B₅** gelten als präsent, sofern sie eine Dichte von mindestens 50 Prozent aufweisen und lassen sich in Tabellenform (siehe Tabelle 6.8) oder als reduzierter Graph (Graphik 6.2) darstellen. Dort wo die Diagonalen besetzt sind, bestehen dichte Beziehungen innerhalb eines Blocks. Im Falle von Bern trifft das für den Block **B₂** zu.

Die Blöcke **B₁** und **B₄** bestehen ausschliesslich aus kantonalen Organisationen; die Blöcke **B₂** und **B₃** aus städtischen. Die Stiftung Contact als stark subventionierte, kantonale Drogenhilfeorganisation ist stark in diese aus staatlichen Akteuren bestehenden Blöcke eingebunden. Zwischen den mit den einflussreichsten kantonalen und städtischen Organisationen (Contact und Fürsorgedirektion der Stadt Bern) be-

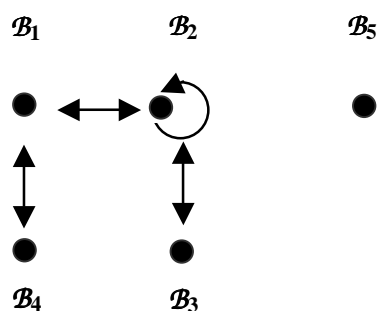
stückten Blöcken **B₁** und **B₂** bestehen enge Beziehungen. Die beiden Parteien FDP und SP sind nicht im Politiknetzwerk integriert und befinden sich in einem eigenen, isolierten Block **B₅**.

Tabelle 6.8: Image Matrix des Blockmodells Bern (Regular Equivalence)

	B₁	B₂	B₃	B₄	B₅
B₁	0	1	0	1	0
B₂	1	1	1	0	0
B₃	0	1	0	0	0
B₄	1	0	0	0	0
B₅	0	0	0	0	0

B₁ CONT, GEFB; **B₂** FUER, JUAB; **B₃** JUAS, SPOL; **B₄** KODA, KARZ, PLUS; **B₅** FDPS, SPSB.

Graphik 6.2: Reduzierter Graph des Blockmodells Bern



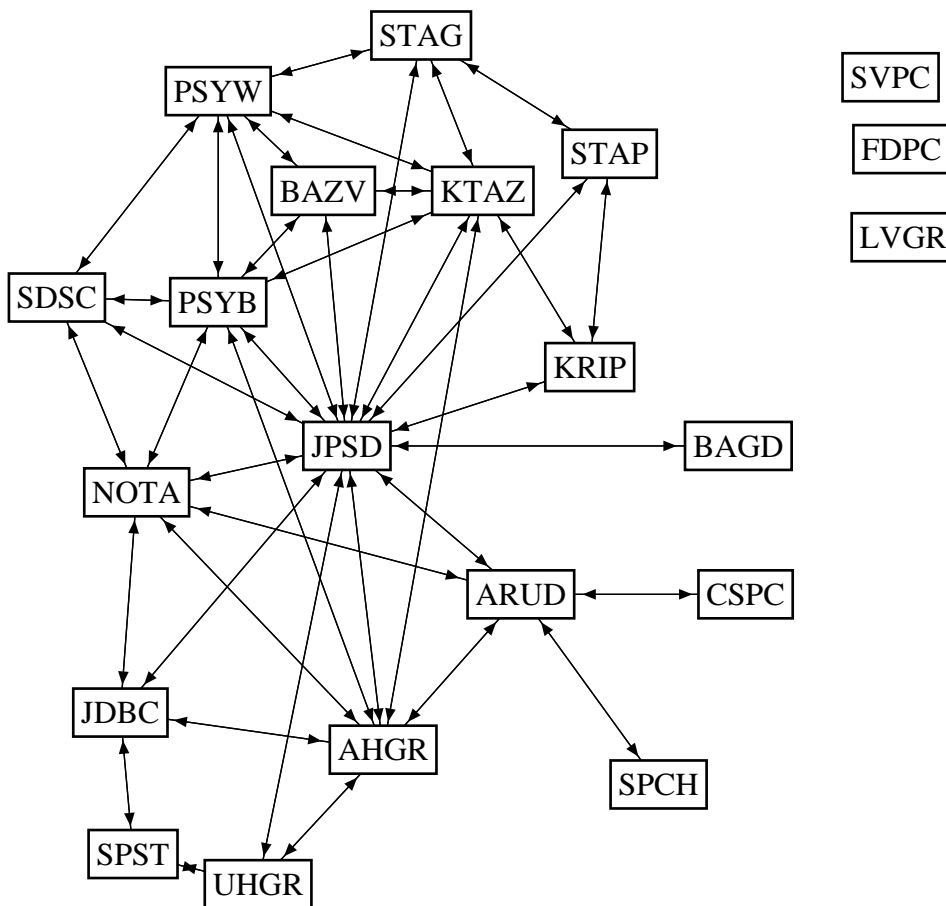
Fazit für das Politiknetzwerk Bern: Die Reduktion auf ein Blockmodell offenbart eine stark integrierte, öffentlich-private Partnerschaft zwischen den sektoral am stärksten betroffenen Amtstellen und der Generalunternehmerin in Sachen Drogenfragen Contact. Die Stadtpolizei ist Teil dieser Struktur. Eine Aufteilung entlang der Dimension Stadt-Kanton ist sichtbar, jedoch relativ schwach ausgeprägt. Der Parteiblock ist nicht in das Politiknetzwerk eingebunden.

6.3.4. Blockmodell für das Politiknetzwerk Chur

Im von kantonalen Akteuren – insbesondere dem zentralen Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement – geprägten Netzwerk der *Churer Drogenpolitik* (siehe Graphik 6.3) können die sieben Blöcke **B₁** bis **B₇** unterschieden werden (siehe Tabelle 6.9). Am stärksten findet der Informationsaustausch über drogenpolitisch relevante Fragen zwischen den einflussreichsten staatlichen Stellen in den Blöcken **B₁** und **B₂** statt,

die, ähnlich wie in Bern, die wichtigsten privaten Akteure (ARUD, Notschlafstelle und Aids-Hilfe Graubünden) miteinschliessen. Im Unterschied zu Bern hat jedoch keine private Organisation eine dominierende Stellung in der Drogenhilfe.

Graphik 6.3: Politiknetzwerk Chur



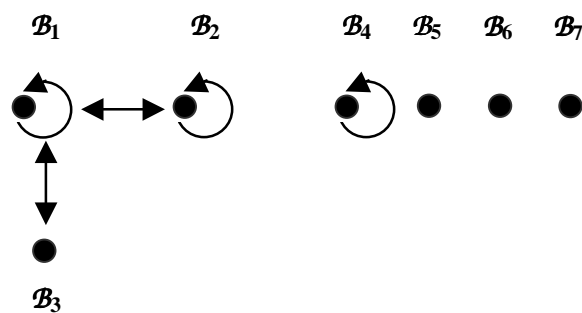
Im Block **B₄** befinden sich relativ stark abgelöst von den integrierten Blöcken **B₁** bis **B₃** die Kantonspolizei Graubünden und die Stadtpolizei Chur. Ähnlich peripher sind in Block **B₆** das zum Untersuchungszeitpunkt in Chur noch nicht sehr wichtige Bundesamt für Gesundheitswesen und die im Auftrag vom Kanton durch einen Trägerverein geführte Suchtpräventionsstelle Chur. Die Parteiblöcke **B₅** und **B₇** sind auch in Chur gar nicht oder im Falle von **B₅** äusserst schwach (siehe die Anbindung an ARUD in Graphik 6.3) in das Politiknetzwerk eingebunden.

Tabelle 6.9: Image Matrix des Blockmodells Chur (Regular Equivalence)

	B₁	B₂	B₃	B₄	B₅	B₆	B₇
B₁	1	1	1	0	0	0	0
B₂	1	1	0	0	0	0	0
B₃	1	0	0	0	0	0	0
B₄	0	0	0	1	0	0	0
B₅	0	0	0	0	0	0	0
B₆	0	0	0	0	0	0	0
B₇	0	0	0	0	0	0	0

B₁ JPSD, AHGR, NOTA; **B₂** BAZV, STAG, PSYW, KTAZ, PSYB, SDCH; **B₃** UHGR, JDBC, ARUD; **B₄** KRIP, STAP; **B₅** SPCH, CSPC; **B₆** SPST, BAGD; **B₇** LVGR, FDPC, SVPC.

Graphik 6.4: Reduzierter Graph des Blockmodells Chur



Fazit für das Politiknetzwerk Chur: Die Blockmodellanalyse ergibt für Chur ein ähnliches Bild wie für Bern (siehe Graphik 6.4). Die einflussreichen privaten Organisationen der Drogenhilfe sind stark mit den staatlichen Stellen verknüpft. Der Parteisektor ist nicht Teil des öffentlich-privaten Informationsaustausches. Ebenso scheinen Organisationen, die vorwiegend oder ausschliesslich in der Prävention tätig sind, ein Eigenleben zu führen. Dass in Chur keine Anzeichen von Trennung zwischen Organisationen der Stadt und des Kantons vorliegen, erstaunt bei der vorwiegend von kantonalen Akteuren geprägten Drogenpolitik nicht besonders. Die polizeilichen Stellen bilden einen separaten Block.

6.3.5. Blockmodell für das Politiknetzwerk St. Gallen

Das ausgeglichene Politiknetzwerk in *St. Gallen* (siehe Graphik 6.5) weist die fünf unterscheidbaren Blöcke – **B₁** bis **B₅** - auf (siehe Tabelle 6.10).

Graphik 6.5: Politiknetzwerk St. Gallen

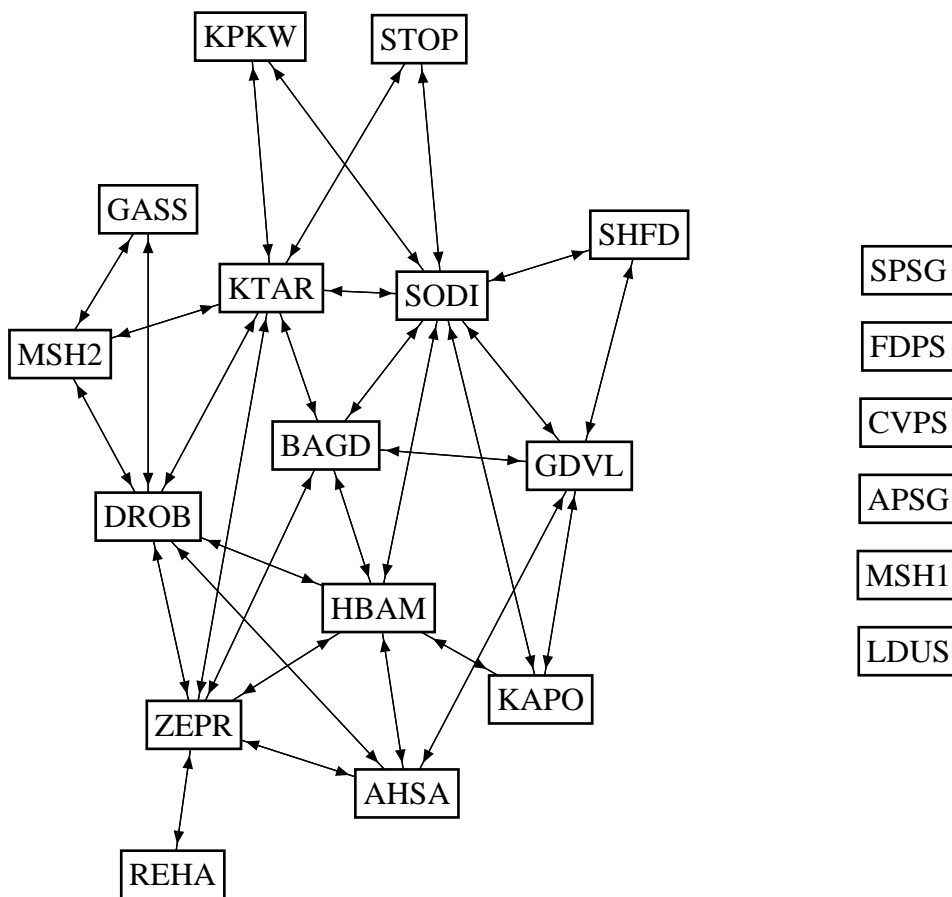


Tabelle 6.10: Image Matrix Blockmodell St. Gallen (Regular Equivalence)

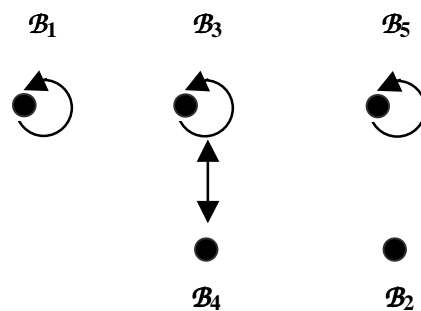
	B₁	B₂	B₃	B₄	B₅
B₁	1	0	0	0	0
B₂	0	0	0	0	0
B₃	0	0	1	1	0
B₄	0	0	1	0	0
B₅	0	0	0	0	1

B₁ GDVL, SHFD, KAPO, STOP, KPW, SODI, BAGD; **B₂** SPSG, FDPS, CVPS, APSG, MSH1, LDUS; **B₃** ZEPR, DROB; **B₄** AHSA, KTAR, HBAM, REHA; **B₅** MSH2, GASS.

Die wichtigsten staatlichen Stellen auf allen drei Ebenen – Bund, Kanton und Stadt – sind unter Einschluss der Polizei und der privaten Stiftung Hilfe für Drogenabhängige im Block **B₁** integriert. Weitere für die Implementation und zum Teil Koordination wichtige Stellen finden sich in Block **B₄**, die stark mit den präventiv tätigen Organisationen aus Block **B₃** verbunden sind (siehe Graphik 6.6). Nicht eingebunden sind wie

in Bern und Chur die Parteien im isolierten Block **B₂**. Die vorwiegend lokal tätigen, privaten Organisationen Medizinisch-soziale Hilfestelle 2 sowie Gassenarbeit (eine Fachstelle der Stiftung für Drogenabhängige) bilden auch einen eigenen Block **B₅**.

Graphik 6.6: Reduzierter Graph des Blockmodells St. Gallen



Fazit für das Politiknetzwerk St. Gallen: Auch in St. Gallen zeigt das Blockmodell die starke Einbindung von privaten Trägern in die staatlichen Strukturen. Die Abtrennung von gassennahen, lokalen Organisationen könnte ein Hinweis auf die im Vergleich zu Chur etwas stärkere und im Vergleich zu Bern etwas schwächere Stellung der Stadt gegenüber dem Kanton sein. Die Abspaltung der Parteien liegt ebenfalls vor.

6.3.6. Blockmodell für das Politiknetzwerk Zürich

Das am meisten Akteure aufweisende Politiknetzwerk *Zürich* ist in seiner Gesamtansicht relativ unübersichtlich (siehe Graphik 6.7). Es lässt sich auf sieben Blöcke reduzieren (siehe Tabelle 6.11): Die eng verbundenen Blöcke **B₁** und **B₂** bestehen aus den einflussreichsten (insbesondere in **B₁**) nationalen, kantonalen und städtischen Organisationen. Private, in der Drogenhilfe tätige Organisationen sind in diesen beiden Blöcken auch vorhanden (insbesondere **B₂**).

Als Besonderheit zu vermerken ist, dass die Sozialdemokratische Partei auch im Block **B₂** figuriert. Losgelöst von diesen beiden Blöcken führen die Law and Order-Koalition in Block **B₃** und die Drogenfachleute in Block **B₄** ein durch regen Informationsaustausch geprägtes Eigenleben. Als Isolierte in einem Block zusammengefasst sind die bürgerlichen Parteien und einige weniger einflussreiche Organisationen in der Drogenpolitik (siehe Graphik 6.8).

Graphik 6.7: Politiknetzwerk Zürich

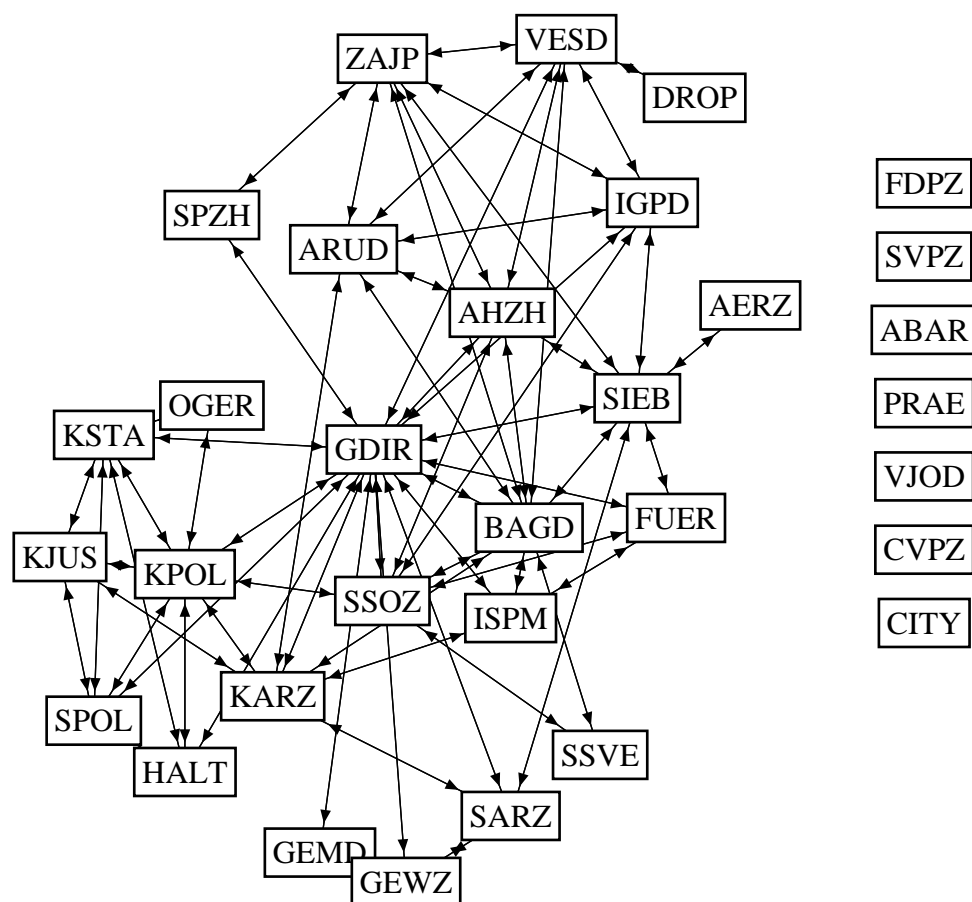
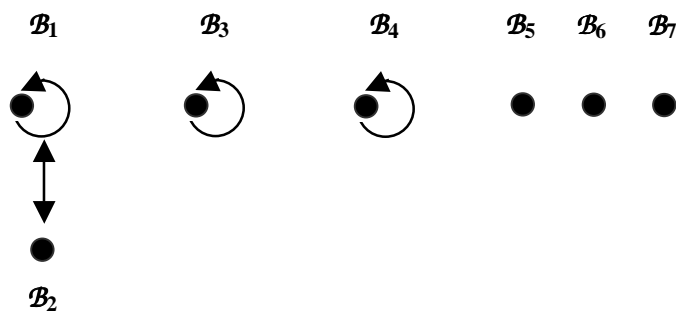


Tabelle 6.11: Image Matrix Blockmodell Zürich (Regular Equivalence)

	B₁	B₂	B₃	B₄	B₅	B₆	B₇
B₁	1	1	0	0	0	0	0
B₂	1	0	0	0	0	0	0
B₃	0	0	1	0	0	0	0
B₄	0	0	0	1	0	0	0
B₅	0	0	0	0	0	0	0
B₆	0	0	0	0	0	0	0
B₇	0	0	0	0	0	0	0

Fazit für das Politiknetzwerk Zürich: Die öffentlich-privaten Partnerschaften finden sich auch in den mit einflussreichen und vielen Organisationen bestückten Blöcken im Politiknetzwerk von Zürich wieder. Mit Ausnahme der SP stehen die Parteien am Rand. Erstaunlicherweise ist keine Trennung von städtischen und kantonalen Akteuren feststellbar. Die Grösse des Netzwerks sowie die Dimension des Drogenproblems scheinen sich dahingehend ausgewirkt zu haben, dass Ansätze von sektoraler Differenzierung sichtbar geworden sind.

Graphik 6.8: Reduzierter Graph des Blockmodells Zürich



B₁ GDIR, SSOZ, ISMP, SSVE; **B₂** BAGD, SIEB, GEMD, GEWZ, FUER, SPZH, SARZ, AHZH, IGPD; **B₃** KSTA, SPOL, OGER, KJUS, KPOL, KARZ, HALT; **B₄** ARUD, VESD, ZAJP; **B₅** FDPZ, SVPZ, ABAR, PRAE, VJOD, CVPZ, CITY; **B₆** DROP; **B₇** AERZ.

6.4. Zusammenfassung

Ich habe in diesem empirischen Teil versucht abzuklären, ob ein Politikbereich unter ähnlichen institutionellen Bedingungen eine ihm eigene sektorale, charakteristische Akteurskonstellation hervorbringt, die über mehrere Fälle hinweg gleich oder zumindest sehr ähnlich ausgestaltet ist. Zudem wollte ich herausfinden, welche Typen von Akteuren im Politiknetzwerk am meisten Einfluss ausüben.

Das aufgrund einer Organisationsbefragung erstellte Aktivitätenprofil innerhalb eines Politiknetzwerks lässt erkennen, dass keine einzelne Aktivität deutlich überwiegt. Das Drogenproblem verlangt von den involvierten Akteuren ein breites Spektrum von medizinisch-therapeutischen bis hin zu politischen Kompetenzen. Die vier angegebenen Aktivitäten der Drogenhilfe ergeben zusammengezählt für die Fälle Bern, Chur und St. Gallen beinahe identische Werte.

Die einflussreichsten Organisationen in allen drogenpolitischen Netzwerken sind zu meist die direkt betroffenen staatlichen Stellen auf städtischer und kantonaler Ebene zusammen mit den Akteuren des medizinisch-sozial-therapeutisch ausgerichteten Sektors der Drogenhilfe. Die wenigen Organisationen aus dem juristisch-polizeilichen Bereich sind allerdings derart einflussreich, dass ohne ihre Billigung drogenpolitische Massnahmen wohl nicht zustande kommen oder nur mit Mühe umgesetzt werden können. Ebenfalls allen Politiknetzwerken gemein ist die zum Ausdruck kommende Politikverflechtung, insbesondere zwischen kantonalen und städtischen Organisationen, aber auch mit dem Bundesamt für Gesundheitswesen als nationalem Akteur

von grosser Wichtigkeit. Kantonale Akteure weisen in allen Fällen eine hohe Einflussreputation auf und müssen deshalb als wichtige Vetoplayer oder – anders ausgedrückt – Partner für eine Drogenpolitik auf lokaler Ebene angesehen werden. Wie auch allgemein für sozialpolitische Politiknetzwerke in der Schweiz zu erwarten, sind staatliche und gesellschaftliche Stellen komplementär vertreten. Das gilt auch, wenn wir den medizinisch-therapeutischen Sektor getrennt betrachten. Die Anzahl staatlicher und gesellschaftlicher Akteure hält sich im Politiknetzwerk die Waage, wobei der Einfluss von staatlichen Organisationen leicht überwiegt. Die Reduktion auf ein Blockmodell offenbart eine stark integrierte, öffentlich-private Partnerschaft zwischen den sektoral am stärksten betroffenen Amtstellen und den wichtigsten privaten Organisationen in Sachen Drogenfragen. Politische Parteien sind zwar in allen drogenpolitischen Netzwerken vorhanden, sie sind jedoch weder sehr einflussreich noch ist ihre Position im Netzwerk zentral. Da sich in allen ausgewählten Fällen früher oder später drogenpolitische Massnahmen der vierten Säule einschliesslich einer erleichterten Abgabe von Methadon und Heroin durchgesetzt haben, erstaunt es nicht, dass die meisten Organisationen in der permissiven oder interventionistischen Koalition aufzufinden sind. Die wenigen Akteure in der prohibitiven Koalition zeichnen sich jedoch - zumindest im Fall von Bern und Zürich - durch eine hohe durchschnittliche Einflussreputation aus, was auf ein erhöhtes Konfliktpotential schliessen lässt.

Das aufgrund einer Organisationsbefragung ermittelte Tätigkeitsprofil und die Netzwerkanalysen lassen sich als Hinweis darauf werten, dass in der Drogenpolitik bei möglichst konstant gehaltenen Rahmenbedingungen in allen vier untersuchten Fällen ähnliche Akteursstrukturen entstanden sind.

7. Entscheidungsnetzwerke

Um untersuchen zu können, ob sich die Konfigurationen der Akteure im Entscheidungsnetzwerk, wie in der Hypothesengruppe 2 vorgeschlagen, je nach Policy-Typen unterscheiden (siehe Kapitel 3.4.), sollen die Akteure im Kontext konkreter Massnahmenentscheide (Entscheidungsansatz) untersucht werden. Beim gleichem Policy-Typus müssten gemäss der Hypothese die gleichen oder zumindest ähnliche Entscheidungsfindungsstrukturen vorliegen.

7.1. Übersicht und Anzahl beteiligte Organisationen

Die mit dem Fragebogen erhobenen Daten über das Interesse, die Teilnahme und die Position bezüglich den 14 untersuchten drogenpolitischen Entscheiden geben Auskunft darüber, welche Akteure im bereits bekannten Politiknetzwerk (siehe Kapitel 6.) mobilisiert wurden.

Tabelle 7.1: Ausgewählte drogenpolitische Entscheide aus Bern, Chur, St. Gallen und Zürich nach Massnahmentypus

Massnahmentyp	BE
distributiv	9
ökonomisch-regulativ	-
sozial-regulativ	4
redistributiv	-
konstitutiv	1
symbolisch	-
Total	14

Die Auswahl an untersuchten Massnahmen ist annähernd repräsentativ (siehe Kapitel 4.6. und 5.2.). Die in der lokalen und kantonalen Drogenpolitik weit verbreiteten *distributiven Massnahmen* sind am besten abgedeckt (siehe Tabelle 7.1). Inhaltlich geht es zumeist um Spritzenaustausch-, Methadon- oder Heroinabgabeprogramme sowie damit verbundene Anlauf- resp. Abgabestellen. Die vier *sozial-regulativen Massnahmen* betreffen das Auflösen von offenen Drogenszenen in den untersuchten Städten. Als Kontrast zu diesen in der Öffentlichkeit sehr sichtbaren und zum Teil heftig diskutierten Massnahmen dient ein Entscheid aus der Kategorie der *konstitutiven Massnahmen*. In einer Verwaltungsreorganisation hat die Stadt Zürich zwei sich mit Prävention befassende Stellen zusammengelegt.

Ein erster Überblick über die *Anzahl* sich an einzelnen Entscheiden interessierenden und beteiligenden Organisationen innerhalb der Politiknetzwerke Bern, Chur, St. Gallen und Zürich liefert keine eindeutigen Resultate (siehe Tabelle 7.2).

Tabelle 7.2: Interesse (I) und Beteiligung (B) an ausgewählten drogenpolitischen Entscheiden in Bern, Chur, St. Gallen und Zürich (Anzahl Organisationen absolut)

Politiknetzwerk	Entscheid	Typ	I	B	k.A.
Bern (N=11)	Spritzenabgabe B1	distr.	09	07	1
	Eröffnung Anlaufstelle B2	distr.	09	07	1
	Auflösung Drogenszene B3	soz.-reg.	10	06	1
	Heroinabgabe B4	distr.	10	07	-
Chur (N=22)	Spritzenabgabe C1	distr.	17	15	2
	Methadonabgabe C2	distr.	13	07	2
	Auflösung Drogenszene C3	soz.-reg.	15	10	2
St. Gallen(N=21)	Heroinabgabe S1	distr.	18	9	-
	Auflösung Drogenszene S2	soz.-reg.	21	14	-
Zürich (N=32)	Verwaltungsreorganisation Z1	konst.	5	4	7
	Betriebsbeitrag Z2	distr.	6	3	7
	Kontakt- + Anlaufstellen Z3	distr.	15	5	7
	Auflösung Drogenszene Z4	soz.-reg.	23	12	7
	Heroinabgabe Z5	distr.	21	13	7

Generell fällt auf, dass die meisten untersuchten Massnahmen einen sehr grossen Teil der Akteure im Politiknetzwerk interessieren. An der eigentlichen Entscheidungsfindung sind in allen vier Politiknetzwerken erwartungsgemäss weniger Organisationen beteiligt.

Im überschaubaren Politiknetzwerk *Bern* mit lediglich elf Organisationen interessierten sich fast alle Organisationen für die vier Entscheide stark oder sehr stark (Spalte I). Der Unterschied zwischen der Aufmerksamkeit für sozial-regulative zu distributiven Massnahmen ist jedoch wider Erwarten klein. Auch die Beteiligung an der Entscheidungsfindung (Spalte B) ist in Bern relativ hoch, was mit der Kleinheit des Politiknetzwerks zusammenhängt.

Für den Fall *Chur* ist es gar so, dass das Interesse und die Beteiligung unter den Akteuren des Politiknetzwerks am neuen Spritzenabgabereglement grösser waren als

am Entscheid über die Auflösung der offenen Drogenszene.

Im Politiknetzwerk *St. Gallen* mobilisierte die sozial-regulative Massnahme wie in Bern etwas mehr als die distributive. Mit Ausnahme des Betriebsbeitrages trifft dies auch für die Entscheide im *Zürcher* Politiknetzwerk zu. Sowohl der Betriebsbeitrag als auch Dienstleistungen für Drogenabhängige wie die Kontakt- und Anlaufstellen und die ärztlich kontrollierte Heroinabgabe gehören zu den distributiven Massnahmen. Es scheint jedoch für die Mobilisierung der Akteure im Politiknetzwerk einen Unterschied zu machen, ob „lediglich“ eine Subvention an eine in der Unterstützung von Betroffenen tätige Organisation ausgeschüttet oder ob den Drogenabhängigen direkt eine Dienstleistung erbracht wird.

7.2. Auswertung nach Organisationsaktivitäten

Auch für die Organisationen im Entscheidungsnetzwerk lässt sich ein Profil anhand ihrer *Aktivitäten* erstellen. In der Auswertung nach Organisationsaktivitäten der vier Entscheidungsnetzwerke von *Bern* (siehe Tabelle 7.3) habe ich die einzige sozial-regulative Massnahme "Auflösung der Drogenszene" (B3) mit Hilfe einer hellgrauen Schattierung hervorgehoben. Das Organisationsprofil des Entscheidungsnetzwerkes B3 sollte sich von denjenigen, die bei distributiven Massnahmen entstanden sind (B1, B2 und B4), unterscheiden.

Bei derart wenigen Akteuren liefern die Prozentauswertungen lediglich grobe Hinweise auf allfällige Unterschiede zwischen Organisationsprofilen von distributiven und sozial-regulativen Massnahmen. Es gibt lediglich einen nennenswerten Unterschied: Im Entscheidungsnetzwerk B3 sind etwas mehr Akteure vertreten, die "Politische Einflussnahme" als eine ihrer Hauptaktivitäten angegeben haben (29% gegenüber 15-19% bei den distributiven Massnahmen).

Die robustere Auswertung nach Rangkorrelationen bestätigt diesen Befund (siehe Tabelle 7.4). Nur gerade das Entscheidungsnetzwerk der sozial-regulativen Massnahme B3 weist im Vergleich zum Entscheid B4 ($Rho=0.727$) eine etwas tiefere Rangkorrelation auf als die distributiven Massnahmen untereinander. Auch im Vergleich zum gesamten Politiknetzwerk - dessen Organisationsprofil im vorgängigen Kapitel untersucht wurde - unterscheidet sich, wenn überhaupt, nur das Entscheidungsnetzwerk B3 ($Rho=0.869$).

Tabelle 7.3: Hauptaktivitäten der Akteure innerhalb der Entscheidungsnetzwerke in Bern (Nennungen in Prozent, gerundet, Mehrfachnennungen möglich)

Entscheid	B1	B2	B3	B4
Anzahl Organisationen	N=7	N=7	N=6	N=7
Prävention	19	19	18	15
Therapie	7	7	6	11
Überlebenshilfe/mediz.-soz. Versorgung	11	11	12	15
Moralische Unterstützung	4	4	6	4
Unterbinden von Konsum/Handel	4	4	6	0
Forschung/Statistik	11	11	6	11
Koordination von Massnahmen	15	15	12	15
Durchführen von Massnahmen	11	11	6	15
Politische Einflussnahme	19	19	29	15
Subtotal Drogenhilfe	42	42	42	45
Total Nennungen	27	27	17	27

Die vorgefundenen Unterschiede zwischen den Organisationsaktivitäten in den Entscheidungsnetzwerken von Bern sind klein, gehen jedoch in die vorgeschlagene Richtung. Insgesamt scheinen die Entscheidungsnetzwerke in ihren Hauptaktivitäten kleineren, jedoch fast identischen Abbildern des gesamten Politiknetzwerkes Bern zu entsprechen.

Tabelle 7.4: Rangkorrelation der Hauptaktivitäten (gemessen in Anzahl Nennungen) innerhalb der Entscheidungsnetzwerke und dem Politiknetzwerk Bern (Werte in den Zellen: Spearman's Rho; N=9 Kategorien)

Netzwerke	B1	B2	B3	B4	BE
B1	1				
B2	1	1			
B3	0.857**	0.857**	1		
B4	0.857**	0.857**	0.727*	1	
Politiknetzwerk Bern	0.918**	0.918**	0.869**	0.911**	1

* signifikant auf dem 5% Level (zweiseitig)

** signifikant auf dem 1% Level (zweiseitig)

Die Organisationen in den drei Entscheidungsnetzwerken *Chur* unterscheiden sich bezüglich ihrer Aktivitäten nicht (siehe Tabelle 7.5). Sowohl einzelne Aktivitäten als auch die aufsummierten Aktivitäten der Drogenhilfe zeigen keine Unterschiede auf, die auf eine Differenz zwischen Entscheidungsnetzwerken distributiver und sozial-regulativer (wiederum grau hervorgehoben) Massnahmen hinweisen würden.

Tabelle 7.5: Hauptaktivitäten der Akteure innerhalb der Entscheidungsnetzwerke und dem Politiknetzwerk Chur (Nennungen in Prozent, gerundet, Mehrfachnennungen möglich)

Entscheid	C1	C2	C3
Anzahl Organisationen	N=15	N=7	N=10
Prävention	13	15	14
Therapie	7	8	3
Überlebenshilfe/mediz.-soz. Versorgung	17	15	14
Moralische Unterstützung	11	8	11
Unterbinden von Konsum/Handel	4	8	6
Forschung/Statistik	4	8	6
Koordination von Massnahmen	9	8	11
Durchführen von Massnahmen	13	15	14
Politische Einflussnahme	22	15	20
Subtotal Drogenhilfe	48	46	42
Total Nennungen	46	26	35

Im Gegenteil - die Auswertung nach Rangkorrelationen (siehe Tabelle 7.6) legt offen, dass sich das Entscheidungsnetzwerk C2 "Methadonabgabe" leicht von C1 "Spritzenabgabe" unterscheidet ($Rho=0.864$). Bei diesem Unterschied dürfte es sich jedoch um ein methodisches Artefakt handeln. Die Verteilung der Werte für die Hauptaktivitäten im Entscheidungsnetzwerk C2 ist äusserst ungünstig für eine Auswertung, die auf der Zuteilung von Rängen basiert (als Werte kommen nur 15 und 8 vor). Ich gehe deshalb davon aus, dass sich die drei untersuchten Entscheidungsnetzwerke in ihren Organisationsprofilen nicht unterscheiden.

Tabelle 7.6: Rangkorrelation der Hauptaktivitäten (gemessen in Anzahl Nennungen) innerhalb der Entscheidungsnetzwerke und dem Politiknetzwerk Chur (Werte in den Zellen: Spearman's Rho; N=9 Kategorien)

Netzwerke	C1	C2	C3	CH
C1	1			
C2	.864**	1		
C3	.910**	.918**	1	
Politiknetzwerk CH	.970**	.877.**	.948**	1

* signifikant auf dem 5% Level (zweiseitig)

** signifikant auf dem 1% Level (zweiseitig)

Auch die Aktivitäten in den Entscheidungsnetzwerken Chur entsprechen wie in Bern beinahe identisch denjenigen des übergeordneten Politiknetzwerks.

Tabelle 7.7: Hauptaktivitäten der Akteure innerhalb der Entscheidungsnetzwerke in St. Gallen (Nennungen in Prozent, gerundet, Mehrfachnennungen möglich)

Entscheid	S1	S2
Anzahl Organisationen	N=9	N=14
Prävention	23	21
Therapie	4	3
Überlebenshilfe/mediz.-soz. Versorgung	15	11
Moralische Unterstützung	4	5
Unterbinden von Konsum/Handel	0	5
Forschung/Statistik	4	5
Koordination von Massnahmen	19	18
Durchführen von Massnahmen	19	13
Politische Einflussnahme	12	18
Subtotal Drogenhilfe	46	40
Total Nennungen	26	38

Die beiden Entscheidungsnetzwerke *St. Gallen* unterscheiden sich bloss minimal: Am sozial-regulativen Entscheid S2 "Auflösung Drogenszene" (hellgrau hervorgehoben) haben sich Organisationen beteiligt, die sich im Vergleich zur distributiven Massnahme S1 "Heroinabgabe" durch leicht weniger Aktivitäten in der Drogenhilfe sowie etwas mehr politischer Einflussnahme auszeichnen (siehe Tabelle 7.7). Die vorgefundenen Unterschiede bewegen sich in einer ähnlichen Bandbreite wie in Bern, wo ebenfalls nur geringe Verschiebungen im Organisationsprofil festgestellt werden konnten. Die Rangkorrelation zwischen Entscheidungsnetzwerk S1 und S2 ($Rho=0.848$) bestätigt, dass ein kleiner Unterschied vorhanden ist (siehe Tabelle 7.8). Die Aktivitäten im Politiknetzwerk decken sich auch hier recht gut mit denjenigen in den Entscheidungsnetzwerken.

Tabelle 7.8: Rangkorrelation der Hauptaktivitäten (gemessen in Anzahl Nennungen) innerhalb der Entscheidungsnetzwerke und dem Politiknetzwerk St. Gallen (Werte in den Zellen: Spearman's Rho; N=9 Kategorien)

Netzwerk	S1	S2	SG
S1	1		
S2	.848**	1	
Politiknetzwerk SG	.850**	.927**	1

* signifikant auf dem 5% Level (zweiseitig)

** signifikant auf dem 1% Level (zweiseitig)

Bei den fünf Entscheidungsnetzwerken in *Zürich* (siehe Tabelle 7.9) sollten sich ins-

besondere die Aktivitäten der Akteure der konstitutiven Massnahme "Verwaltungsreorganisation" Z1 und der sozial-regulativen Massnahme "Auflösung Drogenszene" Z4 (beide hellgrau hervorgehoben) von denjenigen der distributiven Massnahmen "Betriebsbeitrag" Z2, "Kontakt- und Anlaufstellen" Z3 sowie "Heroinabgabe" Z5 unterscheiden. Dies ist jedoch nur in begrenztem Ausmass der Fall. Die Organisationen in den Entscheidungsnetzwerken Z1, Z2 und Z3 sind unterdurchschnittlich stark in der Drogenhilfe tätig (0 bis 21 Prozent). An allen drei Massnahmenentscheiden sind sehr wenig Organisationen des Politiknetzwerks beteiligt (N=3 bis 5). Relativ stark ist in allen Entscheidungsnetzwerken die Aktivität "Politische Einflussnahme" vertreten (siehe Tabelle 7.9). Wegen der geringen Zahl von Nennungen sind die Prozentzahlen für die Entscheidungsnetzwerke Z1 und Z2 allerdings nicht sehr aussagekräftig.

Tabelle 7.9: Hauptaktivitäten der Akteure innerhalb der Entscheidungsnetzwerke in Zürich (Nennungen in Prozent, gerundet, Mehrfachnennungen möglich)

Entscheid	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5
Anzahl Organisationen	N=4	N=3	N=5	N=12	N=13
Prävention	14	0	7	12	12
Therapie	0	0	7	9	6
Überlebenshilfe/mediz. Versorgung	0	0	7	6	6
Moralische Unterstützung	0	0	0	3	3
Unterbinden von Konsum/Handel	0	0	0	6	6
Forschung/Statistik	14	0	7	6	9
Koordination von Massnahmen	14	29	21	12	18
Durchführen von Massnahmen	14	29	21	15	15
Politische Einflussnahme	43	43	29	30	27
Subtotal Drogenhilfe	14	0	21	30	27
Total Nennungen	7	7	14	33	34

Aufgrund der Organisationsaktivitäten scheint das Entscheidungsnetzwerk Z2 eine eigenständige Qualität aufzuweisen. Während das Entscheidungsnetzwerk Z1 sich zumindest von Z3 bis Z5 abzuheben scheint, lässt sich das für den sozial-regulativen Fall Z4 nicht sagen. Im Vergleich mit Z5 finden sich keine relevante Unterschiede ersichtlich.

Die Auswertung nach Rangkorrelationen liefert keine weiteren Erkenntnisse (siehe Tabelle 7.10). Das durch eine sozial-regulative Massnahme generierte Entscheidungsnetzwerk Z4 unterscheidet sich zwar im Ausmass wie in Bern und St. Gallen von den distributiven Fällen Z2 und Z3, korreliert jedoch stark mit Z5 ($Rho=0.900$),

was den Erwartungen widerspricht. Auch hier ist für die Korrelationen für Z1 und Z2 Vorsicht aufgrund der kleinen Fallzahlen angesagt. Gegenüber den Aktivitäten im Politiknetzwerk bestehen etwas grössere Unterschiede als in Bern, Chur und St. Gallen.

Insgesamt scheint es für die Entscheidungsnetzwerke innerhalb des drogenpolitischen Netzwerks Zürich keinen Zusammenhang zwischen Policy-Typ und Organisationsaktivitäten zu geben. Es sieht eher so aus, als ob die beiden äusserst umstrittenen Massnahmen Heroinabgabe und Auflösung der offenen Drogenszene ähnliche Entscheidungsnetzwerke generieren.

Tabelle 7.10: Rangkorrelation der Hauptaktivitäten (gemessen in Anzahl Nennungen) innerhalb der Entscheidungsnetzwerke und dem Politiknetzwerk Zürich (Werte in den Zellen: Spearman's Rho; N=9 Kategorien)

Netzwerk	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5	ZH
Z1	1					
Z2	.742*	1				
Z3	.808**	.882**	1			
Z4	.783*	.814**	.888**	1		
Z5	.928**	.851**	.911**	.900**	1	
Politiknetzwerk ZH	.810**	.723*	.877**	.923**	.880**	1

* signifikant auf dem 5% Level (zweiseitig)

** signifikant auf dem 1% Level (zweiseitig)

7.3. Einflussreputation im Entscheidungsnetzwerk

Wie bei der Auswertung von Politiknetzwerken (siehe Tabellen 6.4 und 6.5) sollen auch die Akteure in den Entscheidungsnetzwerken einerseits nach der Verteilung der *Einflussreputation* andererseits auch entlang einiger besonders interessierenden Dimensionen ausgewertet werden.

Die Einflussverteilung im Entscheidungsnetzwerk *Bern* sieht für alle vier Entscheide beinahe gleich aus (siehe Tabelle 7.11). Das sozial-regulative Entscheidungsnetzwerk unterscheidet sich überhaupt nicht von den übrigen. An der Spitze mit sehr hoher oder hoher Einflussreputation stehen, wie bereits für das Politiknetzwerk Bern festgestellt, einige wenige Organisationen. Tendenziell kommen mit abnehmender Einflussreputation mehr Organisationen dazu.

Tabelle 7.11: Einflussverteilung im Entscheidungsnetzwerk Bern

Entscheid	B1	B2	B3	B4
sehr hoher Einfluss	1	1	1	1
hoher Einfluss	2	2	2	1
mittlerer Einfluss	2	2	1	2
niedriger Einfluss	2	2	2	3
sehr niedriger Einfluss*	-	-	-	-
Total Organisationen	7	7	6	7

*per Abgrenzung ausgeschlossen (siehe Kapitel 4.5.)

Die Entscheidungsnetzwerke in *Chur* weisen wie beim Politiknetzwerk keine Organisationen auf, die über sehr hohen Einfluss verfügen (siehe Tabelle 7.12). Die Verteilung des Einflusses ist hingegen wie in Bern tendenziell pyramidenförmig aufgebaut. Im historisch gesehen am spätesten aktiv gewordenen Politiknetzwerk Chur (siehe Kapitel 5.4) scheinen sich in der Drogenpolitik noch keine Organisationen derart etabliert zu haben, dass sie von anderen Akteuren als sehr einflussreich bezeichnet worden wären.

Tabelle 7.12: Einflussverteilung in den Entscheidungsnetzwerken Chur und St. Gallen

Entscheid	C1	C2	C3	S1	S2
sehr hoher Einfluss	0	0	0	1	1
hoher Einfluss	2	1	2	1	2
mittlerer Einfluss	7	4	5	2	6
niedriger Einfluss	6	2	3	5	5
sehr niedriger Einfluss*	-	-	-	-	-
Total Organisationen	15	7	10	9	14

*per Abgrenzung ausgeschlossen (siehe Kapitel 4.5.)

Für die beiden Entscheidungsnetzwerke aus St. Gallen zeigt sich bezüglich Einflussverteilung ein ähnliches Bild wie in Bern und Chur (siehe Tabelle 7.12). Das Entscheidungsnetzwerk S1 der distributiven Massnahme "Heroinabgabe" unterscheidet sich nicht wesentlich von S2, welches sich auf die sozial-regulative Massnahme "Auflösung Drogenszene" bezieht. Die Einflussverteilung entspricht auch hier wieder derjenigen des Politiknetzwerkes St. Gallen.

Tabelle 7.13: Einflussverteilung im Entscheidungsnetzwerk Zürich

Entscheid	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5
sehr hoher Einfluss	1	2	2	2	2
hoher Einfluss	0	0	1	0	1
mittlerer Einfluss	3	1	2	7	7
niedriger Einfluss	0	0	0	3	3
sehr niedriger Einfluss*	-	-	-	-	-
Total Organisationen	4	3	5	12	13

*per Abgrenzung ausgeschlossen (siehe Kapitel 4.5.)

Die Einflussverteilung in den Entscheidungsnetzwerken *Zürichs* hat etwas auffallend gemeinsam (siehe Tabelle 7.13). Die Kategorie "hoher Einfluss" ist gar nicht oder im Vergleich zu den Fällen aus Bern, Chur und St. Gallen äusserst schwach belegt. Eine bis zwei Organisationen mit sehr hohem Einfluss stehen wenigen bis - relativ gesehen - sehr vielen Akteuren mit mittlerem oder niedrigem Einfluss gegenüber. Diese Tendenz kommt - wenn auch nicht so ausgeprägt - bereits im drogenpolitischen Netzwerk Zürich zum Ausdruck (siehe Tabelle 6.4).

Das durch eine konstitutive Massnahme mobilisierte Entscheidungsnetzwerk Z1 (hellgrau markiert) hebt sich von den beiden anderen kleinen Entscheidungsnetzwerken Z2 und Z3 insofern ab, als nur ein sehr einflussreicher Akteur - namentlich das Sozialamt der Stadt Zürich - am Entscheid beteiligt war. Das auf die umstrittene sozial-regulative Massnahme "Auflösung Drogenszene" zurückgehende Entscheidungsnetzwerk Z4 (auch hellgrau hervorgehoben) unterscheidet sich zwar stark von Z1 bis Z3, weist jedoch punkto Einflussverteilung grosse Ähnlichkeit mit Z5 auf.

Die Werte für die standardisierte *Einflussreputation* in den untersuchten Entscheidungsnetzwerken (siehe Tabelle 7.14) - aufgeteilt auf die drei bundesstaatlichen Ebenen städtisch, kantonal und national - zeigen deutlich, dass an konkreten drogenpolitischen Entscheiden *fast nur städtische und kantonale Akteure* beteiligt sind. Lediglich im Entscheidungsnetzwerk "Heroinabgabe" in Zürich sind national tätige Organisationen aufzufinden, was damit zusammenhängt, dass die Einführung der ärztlich kontrollierten Heroinabgabe in Zürich als nationales Ereignis und Pilotprojekt galt. Tendenziell weist in den Entscheidungsnetzwerken diejenige staatliche Ebene am meisten kumulierte Einflussreputation auf, die auch in den Politiknetzwerken bereits stark vertreten war (siehe Tabelle 6.5). So sind in Bern die städtischen, in Chur resp. St. Gallen die kantonalen Akteure klar, in Zürich eher, einflussreicher.

Tabelle 7.14: Einflussreputation in den Entscheidungsnetzwerken Bern, Chur, St. Gallen, Zürich

Entscheidung	BERN				CHUR				SG		ZÜRICH				
	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	S1	S2	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5	
städtisch	54	54	66	39	25	05	28	15	26	78	49	56	48	39	
kantonal	46	46	34	61	75	95	72	85	74	22	51	44	52	52	
national	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	
staatlich	70	70	55	56	45	63	47	58	48	55	79	66	60	65	
gesellschaftl.	30	30	45	44	55	37	53	42	52	45	21	33	40	35	
med.-soz.	70	70	58	89	62	54	59	96	58	55	79	66	49	60	
jur.-polizeili.	18	18	21	0	19	39	27	4	15	0	0	0	17	16	
parteipolit.	10	10	22	11	19	8	14	0	27	45	21	33	31	20	
andere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	
permissiv	62	62	58	79	66	47	69	72	63	75	100	80	42	54	
interventionist.	20	20	22	21	34	53	31	28	23	25	0	20	35	34	
prohibitiv	18	18	21	0	0	0	0	0	7	0	0	0	9	0	
ordoliberal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
k.A./missing	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0	0	13	12	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Tabelle 7.15: Einflussreputation im medizinisch-sozialen-therapeutischen Sektor

Entscheidung	BERN				CHUR			SG		ZÜRICH				
	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	S1	S2	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5
staatlich	71	71	60	63	42	46	35	57	75	100	100	100	90	82
gesellschaftlich	29	29	40	37	58	54	65	43	25	0	0	0	10	18
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Weiter fällt auf, dass in Entscheidungsnetzwerken, die auf ein Heroinabgabeprogramm zurückgehen (B3, S1 sowie Z5), kantonale Organisationen aufgrund ihrer Kompetenzen stärker vertreten sind. Heroinabgabeprogramme können von den Städten ohne die Mitwirkung der Kantone nicht initiiert und durchgeführt werden. In Bern führt dies gar dazu, dass das übliche Muster mit den ansonsten einflussreicheren städtischen Akteuren durchbrochen wird. Die sozial-regulativen Entscheidungsnetzwerke B3, C3, S2 und Z4, die allesamt die Schliessung von offenen Drogenszenen als Hintergrund haben, unterscheiden sich nicht wesentlich von den vorwiegend auf distributiven Massnahmen basierenden Fällen. In Zürich ist die Einflussreputation gleichmässiger auf städtische und kantonale Organisationen verteilt. Auch wenn aufgrund der geringen Fallzahl für Aussagen zu den Entscheiden Z1 bis Z3 Vorsicht geboten ist, lässt sich doch klar erkennen, dass im Entscheidungsnetzwerk Z1 im Gegensatz zu allen anderen Zürcher Beispielen klar die städtischen Akteure dominieren.

In den meisten Fällen nehmen *staatliche Stellen* eine einflussreichere Position ein als *gesellschaftliche* (siehe Tabelle 7.14). Im Vergleich zu distributiven weisen die sozial-regulativen Entscheidungsnetzwerke im Durchschnitt für gesellschaftliche Akteure höhere Werte auf. Folglich ist für die sozial-regulativen Fälle die Einbindung gesellschaftlicher Akteure wie Parteien und privater Hilfsorganisationen in die Entscheidungsfindung stärker.

Die bereits für die Auswertung der Politiknetzwerke (siehe Tabelle 6.5) festgestellte Dominanz von Organisationen des *medizinisch-sozialen Sektors* gilt auch für die Entscheidungsnetzwerke. Mit Ausnahme von Chur ist für Entscheide, die zur Schliessung von Drogenszenen geführt haben, ein niedrigerer Wert für die Einflussreputation und ein Ansteigen des Einflusses im juristisch-polizeilichen und parteipolitischen Sektor festzustellen. Auch hier ist das Bemühen sichtbar, bei umstrittenen sozial-regulativen Massnahmen Akteure aus anderen Sektoren in den Entscheidungsfindungsprozess einzubinden. In Chur mit der jüngsten Geschichte in einer auf vier Säulen beruhenden Drogenpolitik und einem vergleichsweise kleinen staatlichen medizinisch-sozialen Sektor scheint die stärkere Beteiligung von anderen Sektoren zum Politikstil zu gehören.

Die Auswertung der Akteure in den Entscheidungsnetzwerken nach den vier ideologischen Koalitionen permissiv, interventionistisch, prohibitiv und ordoliberal unterscheidet sich nicht von derjenigen in den vier Politiknetzwerken. Die das Viersäulen-

Modell bejahenden Organisationen der *permissiven und interventionistischen Koalition* vereinigen in allen Fällen mindestens 78 Prozent der kumulierten Einflussreputation auf sich. Leicht erhöhte Werte für den Einfluss an der Entscheidungsfindung sind für die prohibitive Koalition dann zu verzeichnen, wenn sozial-regulative Entscheide anstehen.

Für das konstitutive Entscheidungsnetzwerk "Verwaltungsreorganisation" Z1 sind ausser der Konzentration von Einflussreputation auf die städtische Ebene keine weiteren Besonderheiten zu vermerken.

Noch ausgeprägten als bereits für die Politiknetzwerke Bern, St. Gallen und Zürich (siehe Tabelle 6.6) ist bei den Entscheidungsnetzwerken die Dominanz von staatlichen Akteuren aus dem medizinisch-sozialen Sektor (siehe Tabelle 7.15). Für Chur liegt auch für Entscheidungsnetzwerke die Konfiguration eines einflussreicheren gesellschaftlichen Sektors vor. Relevante Unterschiede je nach Policy-Typ lassen sich nicht feststellen.

7.4. Strukturelle Merkmale in den Entscheidungsnetzwerken

Wie für die Politiknetzwerke (siehe Kapitel 6.3.) können auch für die Entscheidungsnetzwerke die interessierenden strukturellen Merkmale mit Hilfe von Verfahren der Sozialen Netzwerkanalyse ermittelt werden.

7.4.1. Dichte und Zentralitäten

Die Auswertungen für Entscheidungsnetzwerke in *Bern* zeigen auf, dass der sozial-regulative Entscheid B3 einen Teil des Politiknetzwerkes mobilisiert hat, der mit einer Dichte von 20 Prozent unterdurchschnittlich stark miteinander verbundene Akteure aufweist (siehe Tabelle 7.16). Der Dichtewert für das Politiknetzwerk Bern beträgt 27 Prozent (siehe Tabelle 6.7). Mit anderen Worten sind an diesem Entscheid Organisationen beteiligt, die im gesamten Politiknetzwerk Bern relativ wenig miteinander zu tun haben. Die niedrigere Dichte im sozial-regulativen Entscheidungsnetzwerk B3 stellt die Kehrseite der oben festgestellten stärkeren Einbindung von anderen Sektoren als dem medizinisch-sozialen in den Entscheidungsfindungsprozess dar. Die beiden Zentralisationswerte weichen nicht sehr stark voneinander ab und bewegen sich im Bereich der Werte, die für das gesamte Politiknetzwerk Bern ermittelt wurden (Degree Zentralisation=28%; Betweenness Zentralisation=14%).

Tabelle 7.16: Dichte und Zentralitäten in den Entscheidungsnetzwerken Bern

	B1	B2	B3	B4
Dichte	33%	33%	20%	48%
Degree Zentralisation	23%	23%	30%	27%
Betweenness Zentralisation	20%	20%	16%	9%
N	7	7	6	7

Das Entscheidungsnetzwerk zur sozial-regulativen Massnahme "Auflösung Drogen-szene" C3 in *Chur* lässt sich aufgrund der Dichte und den Zentralitäten nicht von den Entscheidungsnetzwerken zu den beiden distributiven Massnahmen unterscheiden (siehe Tabelle 7.17). Die errechneten Masse für die Entscheidungsnetzwerke C1 und C3 sind beinahe identisch.

Tabelle 7.17: Dichte und Zentralitäten in den Entscheidungsnetzwerken Chur

	C1	C2	C3
Dichte	24%	33%	24%
Degree Zentralisation	47%	70%	53%
Betweenness Zentralisation	20%	49%	20%
N	15	7	10

Für die Dichte in den beiden Entscheidungsnetzwerken aus *St. Gallen* lässt sich ein Unterschied feststellen (siehe Tabelle 7.18). Wie im Fall von Bern liegt der Wert für die Dichte im sozial-regulativen Entscheidungsnetzwerk unter demjenigen für das distributive. Die Beziehungen zwischen den beteiligten Organisationen sind folglich für sozial-regulative Massnahmen weniger eng.

Tabelle 7.18: Dichte und Zentralitäten in den Entscheidungsnetzwerken St. Gallen

	S1	S2
Dichte	25%	16%
Degree Zentralisation	32%	35%
Betweenness Zentralisation	26%	14%
N	9	14

Auch die Zentralisationswerte der sozial-regulativen Entscheidungsnetzwerke B3 aus Bern und S2 aus St. Gallen sind sich ziemlich ähnlich. Der tiefere Zusammenhalt in diesen Entscheidungsnetzwerken scheint mit einem leichten Anstieg für die Degree Zentralisation und einem leichten Abfallen der Betweenness Zentralisation einherzu-gehen. Das bedeutet, dass sich die Gesamtstruktur des Entscheidungsnetzwerkes

bei sozial-regulativen Massnahmen fragmentarisiert. Einige wenige einflussreiche Akteure besetzen zentrale Positionen, vermögen es jedoch nicht, gleichzeitig eine Brücken-Funktion zu übernehmen, um Teile des Netzwerks zu verbinden.

Tabelle 7.19: Dichte und Zentralitäten in den Entscheidungsnetzwerken Zürich

	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5
Dichte	0%	67%	30%	12%	14%
Degree Zentralisation	0%	100%	75%	40%	52%
Betweenness Zentralisation	0%	100%	50%	19%	42%
N	4	3	5	12	13

Mit einer Dichte von 12 Prozent entspricht auch der sozial-regulative Entscheid aus Zürich dem in Bern und St. Gallen vorgefundenen Muster (siehe Tabelle 7.19): Im Vergleich zu den distributiven Entscheidungsnetzwerken liegt der Dichtewert tiefer; die Zentralisationswerte sprechen ebenfalls für eine Fragmentierung. Zusätzlich ist noch zu erwähnen, dass wie bereits bei vorangehenden Auswertungen die Entscheidungsnetzwerke Z4 und Z5 sich ähnlicher sind als die distributiven untereinander. Vollkommen unverbunden miteinander sind die Akteure im konstitutiven Entscheidungsnetzwerk Z1. Sämtliche Werte betragen 0 Prozent. Bezüglich Dichte und Zentralität hebt sich diese Akteurskonfiguration deutlich von den anderen ab.

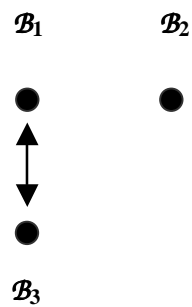
7.4.2. Blockmodelle für die Entscheidungsnetzwerke Bern

Analog zum angewendeten Verfahren für Politiknetzwerke (siehe Kapitel 6.3.2.) lassen sich auch für Entscheidungsnetzwerke Blockmodelle generieren. Die Akteurkonfigurationen werden in ihrer Komplexität so auf ein überschaubares Mass reduziert.

Die distributive Massnahme "Spritzenabgabe" B1 hat ein Entscheidungsnetzwerk generiert, das aus einem kantonalen Block **B₁**, einem städtischen Block **B₃** und einem gemischten Block **B₂** besteht (siehe Graphik 7.1). Die Teilung in einen städtischen und einen kantonalen Teil entspricht in Bern der Grobstruktur, die wir bereits vom Politiknetzwerk her kennen (siehe Kapitel 6.3.3.).

Zwischen den Blöcken **B₁** und **B₃**, die vor allem aus operativ in der Drogenhilfe tätigen Organisationen zusammengesetzt sind, besteht eine Verbindung. Der Block **B₂** - bestehend aus einflussreichen städtischen Behörden und der Sozialdemokratischen Partei - ist isoliert. Die privatrechtliche Drogenhilfeorganisation Contact ist stark in die kantonale Verwaltung eingebunden.

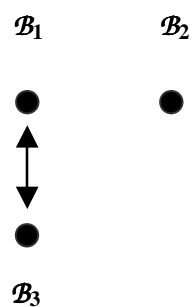
Graphik 7.1: Reduzierter Graph des Blockmodells Spritzenabgabe (B1)



B₁ CONT, GEFB; **B₂** FUER, SPOL, SPSB; **B₃** JUAB, KARZ.

Exakt die selbe Konfiguration liegt auch für das zweite distributive Entscheidungsnetzwerk B2 vor (siehe Graphik 7.2).

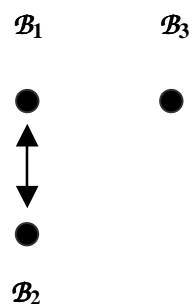
Graphik 7.2: Reduzierter Graph des Blockmodells Anlaufstelle (B2)



B₁ CONT, GEFB; **B₂** FUER, SPOL, SPSB; **B₃** JUAB, KARZ.

Durch den anstehenden Entscheid über die Auflösung der offenen Drogenszene hat sich ein Entscheidungsnetzwerk aus zwei Blöcken **B₁** und **B₂** mit direkt betroffenen städtischen Amtstellen (FUER; SPOL, JUAB) sowie mit der über Szenekenntnisse verfügenden Stiftung Contact (in **B₁**) gebildet (siehe Graphik 7.3).

Graphik 7.3: Reduzierter Graph des Blockmodells Auflösung Drogenszene (B3)

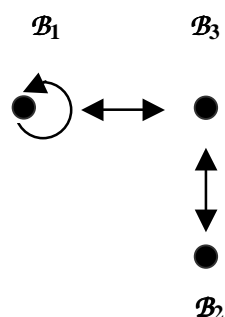


B₁ CONT, FUER; **B₂** SPOL, JUAB; **B₃** FDPB, SPSB.

Die beiden Parteien FDP und SP sind nicht im Politiknetzwerk integriert und befinden sich in diesem sozial-regulativen Entscheidungsnetzwerk in einem eigenen, isolierten Block **B₃**.

Für das dritte distributive Entscheidungsnetzwerk in Bern (siehe Graphik 7.4) sind die entstandenen Blöcke stärker untereinander verbunden und weisen noch stärker die direkt betroffenen Organisationen des medizinisch-sozialen Sektors auf (die Stadtpolizei ist nicht wie sonst üblich beteiligt). Die gesellschaftlichen Akteure Contact und die eigentliche Abgabestelle KODA sind im Block **B₁** besonders dicht verbunden.

Graphik 7.4: Reduzierter Graph des Blockmodells Heroinabgabe (B4)



B₁ CONT, KODA; **B₂** GEFB, FUER, SPSB; **B₃** JUAB, KARZ.

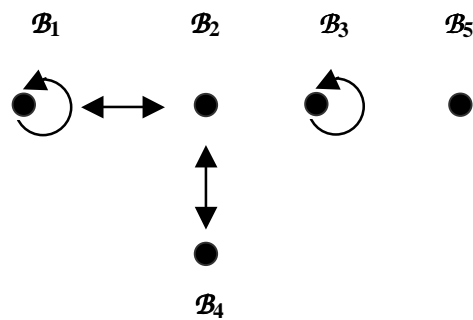
Fazit für die Entscheidungsnetzwerke Bern: Wie für Entscheidungsnetzwerke mit wenigen Akteuren zu vermuten, sind die wichtigen Akteure nicht so stark in kantonale und städtische oder in gesellschaftliche und staatliche Blöcke getrennt. Ansatzweise sind Eigenschaften des Blockmodells zum Politiknetzwerk Bern auch in den Entscheidungsnetzwerken enthalten; sie sind jedoch nicht besonders stark ausgeprägt. Das sozial-regulative Entscheidungsnetzwerk unterscheidet sich von den distributiven insbesondere hinsichtlich des Parteienblocks. Innerhalb der distributiven Entscheidungsnetzwerke nimmt das zur ärztlich kontrollierten Heroinabgabe gehörende Entscheidungsnetzwerk eine Sonderstellung ein.

7.4.3. Blockmodelle für die Entscheidungsnetzwerke Chur

Nach der Zerlegung des distributiven Entscheidungsnetzwerkes "Spritzenabgabe" C1 in fünf Blöcke fällt auf (siehe Graphik 7.5), dass wie bei den distributiven Massnahmenentscheiden in Bern die linken Parteien besser integriert sind. Via den Block **B₁**

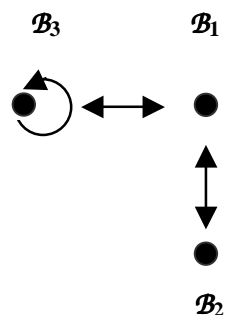
haben die CSP und SP indirekt Zugang zu den einflussreichsten Akteuren des medizinisch-sozialen Sektors in Block **B₁**. Die bürgerlichen Parteien SVP und FDP sind in Block **B₅** isoliert. Eine Aufteilung von Blöcken in vorwiegend staatliche oder kantonale lässt sich nicht bewerkstelligen.

Graphik 7.5: Reduzierter Graph des Blockmodells Spritzenabgabe (C1)



B₁ JPSD, AHGR, NOTA, PSYB, SDSC; **B₂** ARUD, JDBC; **B₃** KTAZ, KRIP, BAZV; **B₄** CSPC, SPCH; **B₅** SVPC, FDPC, LVGR.

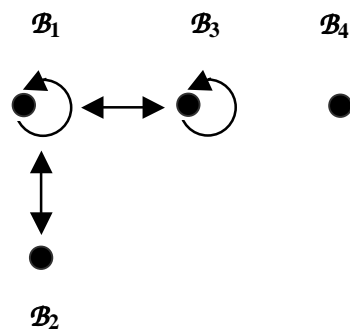
Graphik 7.6: Reduzierter Graph des Blockmodells Methadonabgabe (C2)



B₁ JPSD, FDPC; **B₂** ARUD, UHGR; **B₃** KRIP, KTAZ, PSYW.

Das Blockmodell für das zweite Churer Entscheidungsnetzwerk "Methadonabgabe" C2 (siehe Graphik 7.6) zeigt drei miteinander verbundene Blöcke. Die einflussreichste Organisation im Politiknetzwerk (JPSD) bildet überraschend zusammen mit der FDP einen Block **B₁**, welcher einerseits mit den im Block **B₂** zusammengefassten gesellschaftlichen Organisationen des medizinisch-sozialen Sektors und andererseits mit den staatlichen, kantonalen Stellen von Block **B₃** verbunden ist.

Graphik 7.7: Reduzierter Graph des Blockmodells Auflösung Drogenszene (C3)



B₁ JPSD, AHGR; **B₂** KTAZ, KRIP, UHGR; **B₃** NOTA, SDSC; **B₄**, SPCH, FDPC, LVGR.

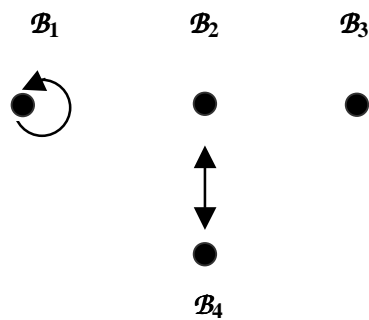
Wie bei der Auflösung der Drogenszene in Bern hat sich in Chur ein Entscheidungsnetzwerk entwickelt, welches den Parteiensektor als nicht-integrierten Block **B₄** ausweist (siehe Graphik 7.7). Die Blöcke **B₁** bis **B₃** bestehen alle aus einem Mix von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren. Der mit den beiden einflussreichsten kantonalen Organisationen bestückte Block **B₁** ist mit den etwas weniger einflussreichen Akteuren aus dem Kanton in Block **B₂** und den wichtigsten Stellen aus dem medizinisch-sozialen Sektor der Stadt im Block **B₃** verbunden.

Fazit für die Entscheidungsnetzwerke Chur: Über die drei Entscheidungsnetzwerke hinweg lassen sich keine Regelmässigkeiten feststellen, die darauf hinweisen, dass die vorgefundenen Blockmodelle vom Typus einer Politik abhängen.

7.4.4. Blockmodelle für die Entscheidungsnetzwerke St. Gallen

Die beiden untersuchten Blockmodelle für den Fall St. Gallen sind strukturell identisch (siehe Graphiken 7.8 und 7.9) und weisen starke Parallelen zum Blockmodell für das Politiknetzwerk auf (siehe Graphik 6.6). Die einflussreichsten staatlichen, gesellschaftlichen, städtischen sowie kantonalen Akteure sind in beiden Fällen im Block **B₁** zusammengefasst. Auffallend ist die Stellung des Kantonsarztes, welcher im Heroinabgabe-Entscheid - losgelöst von Block **B₁** - die Verbindung mit der wichtigsten ausführenden städtischen Stelle MSH2 herstellt. Auch beim Entscheid über die Auflösung der offenen Drogenszene spielt der Kantonsarzt diese Rolle.

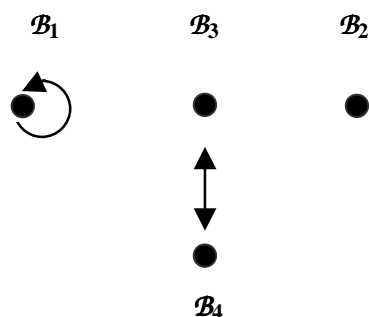
Graphik 7.8: Reduzierter Graph des Blockmodells Heroinabgabe (S1)



B₁ GDVL, SHFD, AHSA, HBAM, SODI; **B₂** KTAR; **B₃** REHA, MSH1; **B₄** MSH2.

Als Unterschied zwischen den beiden St. Galler Entscheidungsnetzwerken fällt auf, dass beim sozial-regulativen Entscheid die polizeilichen Stellen im Blockmodell integriert sind. Zudem sind die beteiligten Parteien in Block **B₂** isoliert wie in Bern und Chur.

Graphik 7.9: Reduzierter Graph des Blockmodells Auflösung Drogenszene (S2)



B₁ GDVL, SHFD, AHSA, HBAM, SODI, KAPO; **B₂** FDPS, REHA, CVPS, SPSG, MSH1; **B₃** KTAR; **B₄** STOP, MSH2.

Fazit für die Entscheidungsnetzwerke St. Gallen: Der starke Mix von öffentlichen und privaten Akteuren im Politiknetzwerk St. Gallen macht sich auch in den beiden Entscheidungsnetzwerken bemerkbar. Wichtige Elemente des sozial-regulativen Entscheidungsnetzwerkes - wie die Stellung des Parteienblocks - sind mit den entsprechenden Fällen aus Bern und Chur vergleichbar.

7.4.5. Blockmodelle für die Entscheidungsnetzwerke Zürich

Das Entscheidungsnetzwerk für die konstitutive drogenpolitische Massnahme "Verwaltungsreorganisation" Z1 besteht lediglich aus einem Block **B₁** (siehe Graphik 7.10). Die beteiligten Organisationen unterhalten im Politiknetzwerk ansonsten keine Beziehungen zueinander (weder direkt noch indirekt). Die vorgefundene Struktur legt nahe, dass das Sozialamt der Stadt Zürich die Zusammenlegung von zwei Präventionsstellen nach minimalen Konsultationen - evtl. lediglich bei einzelnen Vertretern der aufgeführten Parteien) Kraft seines Amtes vorgenommen hat.

Graphik 7.10: Reduzierter Graph des Blockmodells Verwaltungsreorganisation (Z1)

B₁



B₁ SSOZ, PRAE, SPZH, FDPZ.

Auch der Entscheid über einen Betriebsbeitrag als distributive Massnahme hat nur einen sehr kleinen Teil des Politiknetzwerks mobilisiert (siehe Graphik 7.11). Im Block **B₁** befinden sich die untereinander in relativ enger Beziehung stehenden städtischen und kantonalen Organisationen, die hauptsächlich für Subventionen an in der Drogenhilfe tätige gesellschaftliche Organisationen zuständig sind. Die Einbindung der SP haben wir für distributive Entscheidungsnetzwerke bereits mehrmals feststellen können.

Graphik 7.11: Reduzierter Graph des Blockmodells Betriebsbeitrag (Z2)

B₁



B₁ GDIR, SSOZ, SPZH.

Als weitere distributive Massnahme gilt die Einrichtung von Kontakt- und Anlaufstellen in der Stadt Zürich (siehe Graphik 7.12). Erstaunlicherweise haben sich an diesem Entscheid lediglich fünf Organisationen des Politiknetzwerks beteiligt. Die Ver-

bindung zwischen den Blöcken **B₁** und **B₂** ist äusserst schwach (Dichte=0.5).

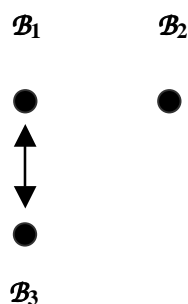
Graphik 7.12: Reduzierter Graph des Blockmodells Kontakt- und Anlaufstellen (Z3)



B₁ GDIR, FDPC; **B₂** SSOZ, SARZ, SPZH.

Abgesehen von den Parteien teilen die Blöcke **B₁** und **B₂** die Akteure auf in einen kantonalen und einen städtischen Teil.

Graphik 7.13: Reduzierter Graph des Blockmodells Auflösung Drogenszene (Z4)



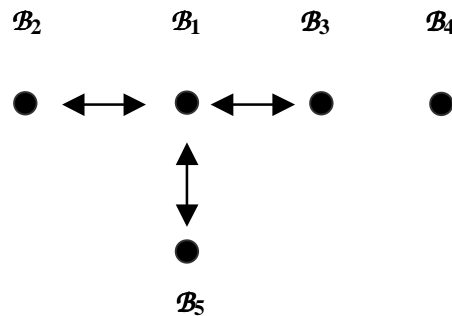
B₁ GDIR, SSOZ, KJUS; **B₂** FDPZ, SVPZ, AERZ, CVPZ, CITY; **B₃** GEWZ, SARZ, KPOL, SPZH.

Für die Auflösung der offenen Drogenszene auf dem Platzspitz hat sich ein Entscheidungsnetzwerk mit starker Beteiligung von Parteien und Verbänden wie der City-Vereinigung gebildet (siehe Graphik 7.13). Im abgekoppelten Parteien- und Verbändeblock sind schwergewichtig bürgerliche Interessen vertreten. In den beiden verbundenen Blöcken **B₁** und **B₃** finden sich mit Ausnahme der SP in Block **B₃** ausschliesslich wichtige staatliche Stellen gemischt aus Stadt und Kanton.

Im distributiven Entscheidungsnetzwerk zur äusserst umstrittenen ärztlich kontrollierten Heroinabgabe (siehe Graphik 7.14) ist von den Parteien wiederum nur die SP in einen mit anderen Blöcken verbundenen Block integriert (**B₃**). Die bürgerlichen Par-

teien befinden sich im isolierten Block **B₄** zusammen mit der Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich (AERZ). Den eigentlichen Dreh- und Angelpunkt stellt der Einer-Block **B₁** mit der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich sicher. Innerhalb der Blöcke **B₂**, **B₃** und **B₅** ist keine Systematik ersichtlich.

Graphik 7.14: Reduzierter Graph des Blockmodells Heroinabgabe (Z5)



B₁ GDIR; **B₂** SSOZ, OGER; **B₃** ISPM, GEWZ, SPZH, SARZ, VESD; **B₄** FDPZ, AERZ, CVPZ; **B₅** KPOL, SSVE.

Fazit für die Entscheidungsnetzwerke Zürich: Als einziges Entscheidungsnetzwerk unterscheidet sich von den fünf in Zürich untersuchten Fällen dasjenige der konstitutiven Massnahme deutlich von allen anderen. Das sozial-regulative Entscheidungsnetzwerk weist lediglich in einigen Aspekten Ähnlichkeiten mit den entsprechenden Blockmodellen in Bern, Chur und St. Gallen auf und die drei distributiven Entscheidungsnetzwerke offenbaren in den Blockmodellen deutlich mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten. Insgesamt ist auch auffällig, dass die im Politiknetzwerk vorgefundene Ausdifferenzierung in Form einer Sektoralisierung bei den Entscheidungsnetzwerken nicht mehr auszumachen ist.

7.5. Zusammenfassung

Die Auswertung der Entscheidungsnetzwerke sollte Auskunft darüber geben, ob in der Phase der Politikformulierung ein Zusammenhang zwischen dem Typ einer vor dem Entscheid stehender Massnahme und den vorgefundenen Akteursstrukturen besteht.

Generell fällt auf, dass die meisten untersuchten Massnahmen einen sehr grossen Teil der Akteure im Politiknetzwerk interessieren. An der eigentlichen Entscheidungsfindung sind in allen vier Politiknetzwerken erwartungsgemäss weniger Organisatio-

nen beteiligt. Der Unterschied zwischen der Aufmerksamkeit für sozial-regulative zu distributiven Massnahmen ist jedoch wider Erwarten klein. Lediglich im Vergleich zu der einzigen konstitutiven Massnahme lassen sich deutliche Kontraste in der Akteurskonstellation nachweisen. Die Schwierigkeit durch distributive und sozial-regulative Massnahmen erzeugte Entscheidungsnetzwerke deutlich unterscheiden zu können, spricht für eine Falsifikation der Lowi-These. Die unklare Unterscheidung von distributiven und sozial-regulativen Entscheidungsnetzwerken kann auch als Hinweis auf zwei Phänomene gedeutet werden, die allerdings in dieser Dissertation nicht mehr untersucht werden konnten: a) Die Wahrnehmung Massnahmen als distributiv resp. sozial-regulativ kann sich in der politischen Arena verschieben oder angleichen (siehe auch: Spitzer 1983; 1987); b) nicht der Massnahmen-Typ ist verantwortlich für eine Zunahme der Anzahl Akteure in den Entscheidungsnetzwerken, sondern die generell starke Politisierung im Bereich der Drogenpolitik (Lowi 1988).

8. Vergleich und Schlussfolgerungen

Die hier vorgelegte Untersuchung war so angelegt, dass für die Phase der Politikformulierung im politischen Prozess die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft innerhalb eines Politikfeldes ausgelotet werden konnten. Von besonderem Interesse waren über die Zeit entstehende und sich wandelnde Politik- und Entscheidungsnetzwerke. Aufgrund der theoretischen Vorarbeiten war zu erwarten, dass sich in den aus Organisationen und ihren Informationsaustauschbeziehungen bestehenden Akteurstrukturen gewisse Regelmässigkeiten auffinden und erklären lassen.

Die Untersuchungsanlage versuchte zu berücksichtigen, dass in der vergleichenden Politikforschung vermehrt theoretische Konzepte der Policy-Forschung miteinbezogen werden sollten. Zudem verspricht der Vergleich auf sub-nationaler Ebene potentiell eine grössere Kontrolle über die meist zu grosse Anzahl unabhängiger Variablen. Die Resultate aus derartigen vergleichenden Studien sind zwar nicht generalisierbar, sie stellen aber immerhin einen Schritt in Richtung theoretischer Verfeinerung dar oder können durch Replikationen in anderen Politikbereichen sowie in anderen politischen Systemen zu weiteren Einsichten führen.

Ein wichtiges Anliegen war mir, von idealtypischen Konzepten als Ausgangspunkte für die Untersuchung von Entscheidungsstrukturen wegzukommen. Typologien haben sicherlich auch ihre Funktion, bergen jedoch die Gefahr, dass in empirischen Studien das zu ermittelnde Resultat oft bereits vorweggenommen wird. Es ist ja gerade auch ein Ziel dieser Untersuchung, von den ein ganzes politisches System charakterisierenden, stark vereinfachenden Typologien wegzukommen, da erwartet werden kann, dass sich Politiknetzwerke sektoral – oder von Entscheid zu Entscheid – in ihren Strukturen stark unterscheiden. Die unterschiedlichen Dimensionen von Politiknetzwerken sollten eine empirische Angelegenheit werden. Entsprechende Untersuchungen sollten vergleichend angelegt sein und davon ausgehen, dass sektorale oder sub-nationale Varianzen grösser sein können als nationale Unterschiede.

Zu diesem Zweck habe ich mich in einem ersten Schritt mit dem Politikfeld und den ausgewählten Fällen bekannt gemacht. So konnte ich die zuständigen Institutionen und Akteure kennenlernen. Es hat sich gezeigt, dass die Situation in den achtziger Jahren und der ersten Hälfte der neunziger Jahre in den Städten von offenen Drogenszenen, dem Aufkommen von HIV/AIDS und einem hohen medialen Interesse für die Drogenpolitik geprägt war. Die Bundesbehörden haben sich in dieser Krisensituation zu Beginn trotz markantem Problemdruck - insbesondere in den Städten - zurückgehalten. Zwischen kantonalen und städtischen Behörden kam es oft zu harten politischen Auseinandersetzungen.

Die für die Fälle Bern, Chur, St. Gallen und Zürich abgegrenzten Politiknetzwerke sind dann mit Hilfe von Verfahren der Sozialen Netzwerkanalyse ausgewertet worden. Dabei spielte das Mass der Einflussreputation eine wichtige Rolle. Ich habe die Einflussreputation nicht wie bei den Machtelite-Studien der sechziger und siebziger Jahre als eigenständiges Konzept, sondern nur noch als Mittel zum Zweck verwendet - zur Gewichtung der Akteure innerhalb der Politik- und Entscheidungsnetzwerke.

Der erste Teil der Auswertungen beschäftigte sich mit den in Tabelle 8.1 aufgelisteten Dimensionen des Politiknetzwerks als abhängiger Variable (siehe Kapitel 6.). Als erklärende unabhängige Variablen kamen die Grösse der Stadt resp. des Kantons, die Grösse des Drogenproblems sowie Verwaltungs- und Parteienstruktur in Frage. Da die Variablen Grösse der Stadt resp. des Kantons und Grösse des Drogenproblems

perfekt kovariieren, können beide zu einer Variable Grösse zusammengefasst werden.

Tabelle 8.1: Varianz in den untersuchten Politiknetzwerken und deren Erklärung durch unabhängige Variablen

Indikatoren	Varianz (ja / nein)	Erklärung durch:
Aktivitäten	ja, schwach	Grösse
Einflussverteilung	nein	-
Anzahl Organisationen	ja	Grösse Verwaltungsstruktur
Staatsebenen	ja	Grösse Verwaltungsstruktur
Staat-Gesellschaft	nein	-
Med.-soz. Sektor	ja, schwach	jüngste Drogenpolitik
Sektoren	ja, schwach	?
Belief-Koalitionen	nein	-
Dichte	ja	Grösse
Zentralitäten	ja, schwach	Verwaltungsstruktur
Blockmodelle	ja	Grösse Parteienstruktur

Die tabellarische Auswertung zeigt auf, dass die Dimensionen in der abhängigen Variable nur äusserst schwach variieren. Bei den Aktivitäten wies Zürich etwas mehr politische Einflussnahme auf als der Durchschnitt, in Bern betrug die Anzahl Akteure im Politiknetzwerk weniger als für eine grosse Stadt zu erwarten war, in St. Gallen war der parteipolitische Sektor einflussreicher als in den anderen Fällen. Insgesamt hat sich also gezeigt, dass unter möglichst grosser Kontrolle externer Kontextvariablen innerhalb des Politikfeldes Drogenpolitik sehr ähnliche Akteurstrukturen entstehen. Die wenige vorhandene Varianz kann am besten durch den Grösseneffekt erklärt werden. In grossen Städten sind die Politiknetzwerke grösser, stärker nach Sektoren ausdifferenziert und etwas stärker politisiert. Mit zunehmender Grösse nimmt die Dichte der Beziehungen im Politiknetzwerk ab. Dies kann als Hinweis darauf verstanden werden, dass Organisationen in einem Politiknetzwerk in ihrer Kapazität, Informationsaustausch zu pflegen, begrenzt sind. Bei gleichbleibendem Informationsaustausch eines einzelnen Akteurs und steigender Anzahl Akteure im Netzwerk sinkt

die Dichte automatisch. Dort wo die Grösse keine valable Erklärung für Varianz bieten kann, kommen als zweitwichtigste, erklärende Variable, die Verwaltungsstruktur und noch weniger wichtig die Parteienstruktur in Frage. Im Falle von Chur hat sich gezeigt, dass die im Vergleich zu den anderen drei Politiknetzwerken relativ junge aktive Drogenpolitik vermutlich für einige Besonderheiten verantwortlich gemacht werden kann.

Als Zusammenfassung für die Auswertungen bezüglich der vierzehn nach gleichem Schema wie bei den Politiknetzwerken untersuchten Entscheidungsnetzwerke (siehe Kapitel 7.) sind in Tabelle 8.2 in einer ersten Spalte diejenigen Fälle aufgelistet, die sich wie vermutet durch den Massnahmentyp als unabhängige Variable erklären liessen. Falls starke intervenierende Einflüsse der Gesamtstruktur des Politiknetzwerks feststellbar waren, sind diese in der Spalte Politiknetzwerk aufgelistet worden. Die beiden Effekte konnten auch gleichzeitig auftreten.

Tabelle 8.2: Anteil erklärte Varianz in den Entscheidungsnetzwerken durch die Variablen Policy-Typ oder Politiknetzwerk

Indikatoren	Policy-Typ	Politiknetzwerk
Aktivitäten	B1, B2, B3, B4, S1, S2, Z4	BE, CH, SG
Einflussverteilung	Z1, Z2, Z3, Z4	BE, CH, SG, ZH
Anzahl Organisationen	C2, C3, S1, S2, Z1, Z2, Z3, Z4	BE
Staatsebenen	-	BE, CH, SG, ZH
Staat-Gesellschaft	B1, B2, B3, C2, S1, S2, Z1, Z2, Z3, Z4, Z5	BE, ZH
Med.-soz. Sektor	-	BE, CH, SG, ZH
Sektoren	B3, B4, Z4	BE, CH, SG, ZH
Belief-Koalitionen	B3, C3, S2, Z4	BE, CH, SG, ZH
Dichte	B1, B2, B3, S1, S2, Z1, Z3, Z4	CH
Zentralitäten	B1, B2, B3, Z1, Z3	CH, SG, ZH
Blockmodelle	B3, C2, S2, Z1, Z2, Z4	BE, CH, SG, ZH

Die Entscheidungsnetzwerke hätten gemäss den theoretischen Erörterungen folgende Eigenschaften aufweisen sollen:

- für distributive Massnahmen wären kleine, homogene Gruppierungen, die sich vornehmlich auf den medizinisch-sozialen Sektor beschränken, zu erwarten gewesen. Staatliche Stellen der öffentlichen Verwaltung haben die zentralen Positionen inne. Die Anzahl der Akteure ist eher klein.
- bei sozial-regulativen Massnahmen stehen sich oft zwei Koalitionen gegenüber. Die Akteure bestehen zu einem wesentlichen Teil aus Interessengruppen, Parteien und single-issue Gruppierungen.
- konstitutive Massnahmen zeichnen sich dadurch aus, dass lediglich wenige, aber oft hochrangige Stellen der Verwaltung am Entscheid beteiligt sind.

Die Auswertung in der Tabelle 8.2 lässt rasch erkennen, dass die Schlussbilanz sehr durchzogen ist. Für einige Dimensionen der Entscheidungsnetzwerke bietet der Massnahmentyp eine valable Erklärung der vorgefundenen Varianz (insbesondere Anzahl Organisationen, Staat-Gesellschaft, Dichte). Für fast alle Dimensionen üben jedoch die Eigenschaften des Politiknetzwerks den prägenderen Eindruck auf die Entscheidungsnetzwerke aus. Oft entsprachen Entscheidungsnetzwerke einem kleineren Abbild des Politiknetzwerkes.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Variable Massnahmentyp einen weniger starken Effekt auf die Akteurstrukturen in Entscheidungsnetzwerken ausübt, als aufgrund der theoretischen Ausführungen zu erwarten war.

9. Bibliographie

- Altherr, Christoph; Stemmler, Dieter. 1980. "Die Schliessung eines Lokals wegen Drogenhandels bedeutet auch immer: Verlust eines Treffpunkts." In: *Tages Anzeiger Magazin*, 43, 31-39.
- Alvo, K.; Hornung, R.; Tschopp, A.; Fuchs, W.; Schaub, N. 1991. *Intravenöser Drogenkonsum und Aidsprävention: Ergebnisse einer Befragung von 223 DrogenbenutzerInnen am Platzspitz*. Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich, Forschung und Dokumentation Nr. 8.
- Anheier, Helmut K. 1987. "Structural Analysis and Strategic Research Design: Studying Politicized Interorganizational Networks." In: *Sociological Forum*, 2, 563-582.
- Anheier, Helmut K.; Romo, Frank P. 1992. "Modelle strukturellen Scheiterns in Policy-Netzwerken." In: *Journal für Sozialforschung*, 32 (1), 33-60.
- Ashford, Douglas (Hg.). 1978. *Comparing Public Policies: New Concepts and Methods*. Beverly Hills etc., Sage Publications.
- ARUD Graubünden. 2000. *Entstehungsgeschichte*. www.arud.org.
- Atkinson, Michael M.; Coleman, William D. 1989. "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies". In: *British Journal of Political Science*, 19, 47-67.
- Atkinson, Michael M.; Coleman, William D. 1989. *The State, Business, and Industrial Change in Canada*. Toronto, University of Toronto Press.
- Atkinson, Michael M.; Coleman, William D. 1992. "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance." In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 5 (2), 154-180.
- Autonomes Jugendzentrum (Hg.). 1980. *Extrablatt*. Zürich, Eigenverlag.
- Bachrach, Peter; Baratz, Morton S. 1970. *Power and Poverty: Theory and Practice*. London, Oxford University Press.
- Barry, Brian. 1975. "Political Accommodation and Consociational Democracy." In: *British Journal of Political Science*, 5 (4), 477-505.
- Bassand, Michel. 1974. *Urbanisation et Pouvoir Politique: Le cas de la Suisse*. Diss. Université de Genève.
- Bauer, Rudolph. 1990. "Zwischen Skylla und Charybdis: Das intermediäre Hilfe- und Dienstleistungssystem." In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 16 (2), 153-172.
- Bauer, Rudolph. 1991. "Lokale Politikforschung und Korporatismus-Ansatz - Kritik und Plädoyer für das Konzept der Intermediarität." In: Heinelt, Hubert und Wollmann, Hellmut. *Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*. Basel etc., Birkhäuser Verlag, 207-220.
- Bauz, Rudolf. 1975. *Zur Unrast der Jugend: Eine volkskundliche Untersuchung über die gesellschaftliche Bedingtheit politischer Orientierungsmuster in Jugendgruppen*. Frauenfeld, Huber.
- Beck, Ulrich (Hg.). 1991. *Politik in der Risikogesellschaft: Essays und Analysen*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Bennett, Colin L. 1991. „Review Article: What Is Policy Convergence and What Causes It?“ In: *British Journal of Political Science*, 21 (2), 215-233.
- Benson, Kenneth J. 1978. "The Interorganizational Network As A Political Economy." In: Karpik, Lucien. *Organization And Environment: Theory, Issues and Reality*. London, Sage Publications, 69-101.
- Bergmann, Max; Cattacin, Sandro; Lucas, Barbara; Wernli, Boris. 1997. *Libéraliser, réduire les risques, soigner ou réprimer? L'opinion de la population suisse à l'égard*

- de la politique en matière de drogue.* [Travaux et communications du Département de Science Politique, 8]. Université de Genève.
- Bericht des Bundesrates über die Geschäftsführung der Eidgenössischen Verwaltung.* 1994. Geschäftsbericht 1994 - 2. Teil. [Zit. als: Geschäftsbericht II 1994]
- Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung.* 1994. Geschäftsbericht 1994 - 1. Teil. [Zit. als: Geschäftsbericht I 1994]
- Berkowitz, Steven D. 1982. *An Introduction to Structural Analysis: The Network Approach.* Toronto, Butterworths.
- Bernasconi, Danilo. 1993. *Ökonomische Ansätze zur Ausgestaltung der Drogenpolitik in der Schweiz.* Diss. Hochschule St. Gallen, Bamberg.
- Bertschi, Marcel. 1972. "Strafloser Konsum von Betäubungsmitteln?" In: *Schweizerische Juristen-Zeitung*, 68 (24), 369.
- Blancpain, Robert; Häuselmann, Erich. 1974. *Zur Unrast der Jugend: Eine soziologische Untersuchung über Einstellungen, politische Verhaltensweisen und ihre gesellschaftlichen Determinanten.* Frauenfeld, Verlag Huber.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang. 1976. "Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart." In: Böckenförde, Ernst-Wolfgang. *Staat und Gesellschaft.* Darmstadt, Wissenschaftl. Buchgesellschaft, 395-431.
- Böker, W.; Nelles, J. (Hg.). 1992. *Drogenpolitik wohin?* Bern, Verlag Paul Haupt.
- Boller, Boris; Coray, Renata. 1997. *Der Drogendiskurs der Schweizer Presse: Dreijahresbericht 1993-1995: eine quantitative Inhaltsanalyse zur Drogenberichterstattung der Schweizer Presse.* [Cahiers de recherches et de documentation, no 111.9]. Institut Universitaire de Médecine Sociale et Préventive, Lausanne.
- Borgatti, S. P.; Everett, M. G.; Freeman, L. C. 1999. *Ucinet 5 for Windows: Software for Social Network Analysis.* Natick: Analytic Technologies.
- Boudon, Raymond. 1984. *La place du désordre: Critique des théories du changement social.* Paris, Presses Universitaires de France.
- Braun, Norbert; Diekmann, Andreas. 1993. "Drogenschwarzmarkt und KonsumentInnen-situation: Einige Ergebnisse der Berner Szenebefragung". In: *Drogalkohol*, 3, 161-182.
- Braun, Norbert; Diekmann, Andreas; Weber, Peter; Zahner, Claudia. 1994. *Die Situation der Drogenkonsumenten in der Stadt Bern: Forschungsbericht.* Bern, Institut für Soziologie.
- Breiger, Ronald L. 1974. "The Duality of Persons and Groups." In: *Social Forces*, 53, 181-190.
- Breiger, Ronald L. 1991. *Explorations in Structural Analysis: Dual and Multiple Networks of Social Interaction.* New York, Garland Publishing.
- Brüschweiler, K. und Deventer, A. 1989. *Zürcher Drogenpolitik.* Diplomarbeit an der Schule für Soziale Arbeit, Zürich.
- Büechi, Martin. 1993. *Echange de seringues et prévention du vih: Rapport sur la remise de seringues stériles aux consommateurs et consommatrices de drogue.* Bern, Office fédérale de la santé publique. [Zit. als: Spritzenbericht 1993]
- Bundesamt für Gesundheitswesen und Koordinations- und Informationsstelle für Drogenfragen. 1979. *Jahresbericht der Kantone über die prävention und therapeutischen Massnahmen in der Drogenhilfe 1979* Bern. [Zit. als: Kantonsbericht 1979]
- Bundesamt für Gesundheitswesen und Koordinations- und Informationsstelle für Drogenfragen. 1980. *Jahresbericht der Kantone über die prävention und therapeutischen Massnahmen in der Drogenhilfe 1980.* Bern. [Zit. als: Kantonsbericht 1980]
- Bundesamt für Gesundheitswesen und Koordinations- und Informationsstelle für Drogenfragen. 1983. *Jahresbericht der Kantone über die prävention und therapeuti-*

- schen Massnahmen in der Drogenhilfe 1981/1982*. Bern. [Zit. als: Kantonsbericht 1983]
- Bundesamt für Gesundheitswesen und Koordinations- und Informationsstelle für Drogenfragen. 1984. *Jahresbericht der Kantone über die prävention und therapeutischen Massnahmen in der Drogenhilfe 1983*. Bern. [Zit. als: Kantonsbericht 1984]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1983. *Drogenbericht: Bericht der Subkommission "Drogenfragen" der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission*. Bern. [Zit. als: Drogenbericht 1983]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1984. *Methadonbericht: Suchtmittelersatz in der Behandlung Heroinabhängiger in der Schweiz*. Bericht der Arbeitsgruppe "Methadon" der Subkommission "Drogenfragen". Bern. [Zit. als: Methadonbericht 1984]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1987. *Drogen in der Schweiz: Jahresbericht der Kantone 1985*. Bern. [Zit. als: Kantonsbericht 1987]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1988. *Bericht über die Abgabe von sterilem Injektionsbesteck an Drogenabhängige*. Bern. [Zit. als: Spritzenbericht 1988]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1988a. *Bericht über die Abgabe von sterilem Injektionsbesteck an Drogenabhängige: Kurzfassung*. Bern. [Zit. als: Spritzenbericht 1988a]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1989. *Aspekte der Drogensituation und Drogenpolitik in der Schweiz*. Bericht der Subkommission "Drogenfragen" der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission. Bern. [Zit. als: Drogenbericht 1989]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1989a. *Methadonbericht: Suchtmittelersatz in der Behandlung Heroinabhängiger in der Schweiz*. Bericht der Arbeitsgruppe "Methadon" der Subkommission "Drogenfragen". Bern. [Zit. als: Methadonbericht 1989]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1991. *Bericht der Kantone über die präventiven und therapeutischen Massnahmen im Drogenbereich: 1986-1989*. Bern. [Zit. als: Kantonsbericht 1991]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1991a. *Massnahmen des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme: Ein Grundlagenpapier des Bundesamtes für Gesundheitswesen*. Bern. [Zit. als: Massnahmenpaket 1991]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1993. *Bericht an den Bundesrat betreffend Umsetzung des Massnahmenpaketes zur Verminderung der Drogenprobleme: Situation 31. Dezember 1993*. Bern. [Zit. als: Umsetzung Massnahmenpaket 1993]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1994. *Massnahmen des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme: Ein Strategiepapier des Bundesamtes für Gesundheitswesen: Stand April 1994*. Bern. [Zit. als: Massnahmenpaket 1994]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1994a. *Bericht an den Bundesrat betreffend Umsetzung des Massnahmenpaketes zur Verminderung der Drogenprobleme*. Bern. [Zit. als: Umsetzung Massnahmenpaket 1994b]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1994a. *Suchtforschung im BAG*. Vortrag und Papier von M. Rihs, wissenschaftl. Adj. Sektion Evaluation, Forschung und Weiterbildung, anlässlich des Symposiums Drogenforschung am 21./22.3.1994.
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1996. *Bericht der Expertenkommission für die Revision des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951 an die Vorsteherin des Eidg. Departementes des Innern*. Bern. [Zit. als Bericht Kommission Schild 1996]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1999. *Die schweizerische Drogenpolitik: Strategie der vier Säulen mit spezieller Berücksichtigung der ärztlichen Verschreibung von Heroin*. Bern. [Zit. als BAG 1999]

- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1999a. *Cannabisbericht. Bericht der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen - EKDF*. EDMZ, Bern. [Zit. als Cannabisbericht 1999]
- Bundesamt für Gesundheitswesen. 1999b. *Die heroingestützte Behandlung: Argumentarium zur Volksabstimmung über den dringlichen Bundesbeschluss zur ärztlichen Heroinverschreibung (heroingestützte Behandlung) vom 13. Juni 1999*. Bern. [Zit. als BAG 1999b]
- Bundesamt für Statistik. 1994. *Drogen und Strafrecht in der Schweiz: Verzeigungen, Strafurteile und Strafvollzug im Zeitvergleich*. Bern.
- Bundesamt für Statistik. 1994a. *Kantone und Städte der Schweiz: Statistische Übersichten, 1994*. Bern.
- Bundesrat, Der Schweizerische. 1994. *Haltung des Bundesrates zu den aktuellen Drogenproblemen vom 7. September 1994*. Bern. [Zit. als: Bundesrat 1994]
- Burkhard, Heidi. 1987. "Jugendarbeit im Kanton Zürich - ein dorniges Feld." In: Handloser, Jürg. *Die junge Generation - gestern, heute, morgen*. Zürich, 135-142.
- Burstein, Paul. 1991. "Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes." In: *Annual Review of Sociology*, 17, 327-350.
- Burt, Ronald S. 1980. "Models of network structures." In: *Annual Review of Sociology*, 6, 79-141.
- Burt, Ronald S.; Minor, Michael J. (Hg.). 1983. *Applied Network Analysis: A Methodological Introduction*. Beverly Hills, Sage.
- Bütschi, Danielle; Cattacin, Sandro. 1993. "L'Etat incitateur: nouvelles pratiques de la subsidiarité dans le système du bien-être suisse." In: *Annuaire ASSP: Problèmes de la mise en oeuvre des politiques publiques*, 33, 143-162.
- Bütschi, Danielle; Cattacin, Sandro. 1993a. "The Third Sector in Switzerland: The Transformation of the Subsidiarity Principle." In: *West European Politics*, 16 (3), 362-379.
- Campbell, John Creighton; Baskin, Mark A.; Baumgartner, Frank R. et al. 1989. "Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research." In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 2 (1), 86-94.
- Caputo, David A. 1989. "Network Perspectives and Policy Analysis: A Skeptical View." In: Perrucci, Robert und Potter, Harry R. *Networks of Power*. New York, Aldine De Gruyter, 111-133.
- Cattacin, Sandro. 1994. „La politique de la drogue en Suisse: problèmes de coordination horizontale et verticale“. In: *Les Cahiers du GREAT*, 1, 14-45.
- Cawson, Alan. 1985. "Corporatism and Local Politics." In: Grant, Wyn. *Political Economy of Corporatism*. London, MacMillan, 126-147.
- Cawson, Alan. 1986. *Corporatism and Political Theory*. Oxford, Basil Blackwell.
- Church, Clive H. 1989. "Behind the Consociational Screen: Politics in Contemporary Switzerland." In: *West European Politics*, 12 (2), 35-54.
- Collenberg, Andreas. 1994. *Die drogenpolitischen Wertorientierungen der kantonalen zürcherischen Parteien im Spiegel ihrer politischen Programme*. Liz. Universität Zürich.
- Daalder, Hans. 1974. "The Consociational Democracy Theme." In: *World Politics*, 26, 604-621.
- Dahl, Robert A. 1957. "The Concept Of Power." In: *Behavioral Science*, 2 (3), 201-215.
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Yale University Press.
- Davis, A.; Gardner, B. B.; Gardner, M. R. 1941. *Deep South*. Chicago, University of Chicago Press.

- Direktion des Gesundheitswesens des Kantons Zürich (Hg.). 1994b. *Aids im Kanton Zürich: Bericht und Massnahmen*. Zürich.
- Direktion des Gesundheitswesens des Kantons Zürich und Kantonale Kommission für Drogenfragen. 1982. *Lagebericht und Gesamtkonzept für präventive, therapeutische und repressive Massnahmen im Bereich des Suchtmittelkonsums Jugendlicher*. Zürich.
- Direktion des Gesundheitswesens des Kantons Zürich und Kantonale Kommission für Drogenfragen. 1992. *Lagebericht und Gesamtkonzept für Massnahmen im Bereich des Suchtmittelkonsums*. Zürich. [Zit. als: Drogenkonzept Kanton ZH 1992]
- Direktion des Gesundheitswesens des Kantons Zürich. 1994. *Sicherstellung der Suchtprävention in allen Regionen des Kantons Zürich: Regionale Suchtpräventionsstellen: Aufgaben, Koordination, Finanzierung*. (Serie Gesundheit, Gesundheitsförderung und Gesundheitswesen im Kanton Zürich, Nr. 2.). Hg. vom Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich.
- Direktion des Gesundheitswesens des Kantons Zürich. 1994a. *Gesundheit im Kanton Zürich: Bericht und Massnahmen*. (Serie Gesundheit, Gesundheitsförderung und Gesundheitswesen im Kanton Zürich, Nr. 3.). Hg. vom Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich.
- Direktion des Gesundheits- und Fürsorgewesens des Kantons Bern. 1984. *Gesundheits- und Fürsorgeplanung des Kantons Bern: Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und seiner Folgen*. Bern.
- Doreian, Patrick; Woodward, Katherine L. 1992. "Fixed List versus Snowball Selection of Social Networks." In: *Social Science Research*, 21, 216-233.
- Dowding, Keith. 1995. "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach." In: *Political Studies*, 43 (1), 136-158.
- Dubas, Bernadette; Richard, Christine; Tessaro, Walther. 1982. *Réalisation d'un lieu d'Accueil alternatif: Le Bateau "Genève"*. Travail de Diplôme. Institut d'Etudes Sociales, Genève.
- Dye, Thomas R. 1986. "Community Power and Public Policy." In: Waste, Robert J. *Community Power: Directions for Future Research*. Beverly Hills etc., Sage Publications, 29-51.
- Eckstein, Harry. 1960. *Pressure Group Politics: The Case of the British Medical Association*. Princeton, Princeton University Press.
- Edinger, Lewis J. 1993. "Pressure Group Politics In West Germany: The Organizational Imperative." In: Richardson, Jeremy J. *Pressure Groups*. New York, Oxford University Press, 175-190.
- Eiselé, André und Torracinta, Claude. 1988. *Chronique et Images: Un monde en convulsions et ses résonances en Suisse 1969 - 1970 - 1971*. Editions Eiselé, Lausanne.
- Eisenstadt, S. N.; Roniger, Luis. 1984. "The Study of Patron-Client Relations and Recent Developments in Sociological Theory." In: Eisenstadt, S. N. und Lemarchand, René. *Political Clientelism, Patronage and Development*. Beverly Hills, Sage, 271-295.
- Eisner, Manuel. 1992. "Drogenpolitik als politischer Konfliktprozess." In: Böker, Wolfgang; Nelles, Joachim. *Drogenpolitik wohin? Sachverhalte, Entwicklungen, Handlungsvorschläge*. Stuttgart, Publikation der Akademischen Kommission der Universität Bern, 2. Auflage, 85-100.
- Eisner, Manuel. 1993. *Alltägliche Gewalt in Schweizer Städten*. Bericht 51 des NFP "Stadt und Verkehr". Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Zürich.

- Eisner, Manuel. 1994. "Drogenpolitik und Strassenkriminalität: Eine empirische Analyse am Beispiel der Stadt Zürich." In: *Traverse*, 1, 80-93.
- Eisner, Manuel. 1997. *Das Ende der zivilisierten Stadt? Die Auswirkungen von Modernisierung und urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz*. Frankfurt, Campus.
- Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes aus dem Jahre 1969*: Amtliche Sammlung, 95. Band, IV. Teil: Strafrecht, 1. Heft, S. 179-184. [Zit. als: Schweizerisches Bundesgericht 1969]
- Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes aus dem Jahre 1982*: Amtliche Sammlung, 108. Bd., IV. Teil: Strafrecht und Strafvollzug, 196-199. [Zit. als: Schweizerisches Bundesgericht 1982]
- Ernst, Gerhard. 1987. *Biographien aus der ersten Fixergeneration in Zürich*. Diss. Medizinische Fakultät der Universität Zürich.
- Estermann, Joseph. 1994. "Drogenepidemiologie: Schätzung von Gruppengrösse und Dynamik." In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 20 (3), 717-726.
- Eulau, Heinz. 1986. "From Labyrinths to Networks: Political Representation in Urban Settings." In: Wasté, Robert J. *Community Power: Directions for Future Research*. Beverly Hills, Sage, 139-177.
- Fahrenkrug, Hermann. 1995. "Drogenpolitik". In: Fahrenkrug, Hermann; Rehm, Jürgen; Müller, Richard; Klingemann, Richard; Linder, Régine. *Illegale Drogen in der Schweiz 1990-1993: Die Situation in den Kantonen und der Schweiz*. Zürich, Seismo, 161-188.
- Fahrenkrug, Hermann. 1996. *Macht und Einfluss in der nationalen schweizerischen Drogenpolitik (The construction of national drug policy in Switzerland)*. Schlussbericht zur Studie „Europäische Drogenpolitik im Vergleich“, Projekt COST A6. Lausanne, Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme.
- Faust, Katherine; Wasserman, Stanley. 1992. "Blockmodels: Interpretation and evaluation." In: *Social Networks*, 14, 5-61.
- Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik an der Universität Bern (Hg.). 19.. *Schweizerische Politik im Jahre 19..*. Bern. [Zit. als: Schweizerische Politik 19..]
- Freeman, J. L. 1965. *The Political Process*. New York, Random House.
- Freeman, Linton C.; White, Douglas R.; Roomney, Kimball A. 1989. *Research Methods in Social Network Analysis*. Fairfax VA, George Mason University Press.
- Fuchs, Werner J. 1992. "Stand und Perspektiven der Methadonvergabe in der Schweiz." In: Bossong, Horst; Stöver, Heino (Hg.). *Methadonbehandlung: Ein Leit-faden*. Frankfurt, Campus, 198-219.
- Fux, Beat; Nadai, Eva. 1983. "Strukturen des militärisch-industriellen Komplexes in der Schweiz." In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 9 (2), 257-288.
- Galaskiewicz, Joseph. 1989. "Interorganizational networks mobilizing action at the metropolitan level." In: Perucci, Robert; Potter, Harry R. *Networks of Power*. New York, Aldine de Gruyter, 81-96.
- Garbani, Philippe. 1991. "Commentaires du Groupe de travail «Politique sociale en matière de toxicomanie» du GREAT." In: *Les Cahiers du GREAT*, 3, 49-52.
- Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich (Hg.). 1991. *Dezentrale Drogenhilfe im Kanton Zürich: Wohnen-Arbeit-Tagesstruktur für sozial Randständige: Teil 3: Bericht über die Auswertung der offenen Vernehmlassung und der Meinungsumfrage bei den Gemeinden*. Zürich.
- Gerdès, Klaus; Wolffersdorff-Ehlert, Christian von. 1974. *Drogenszene: Suche nach Gegenwart: Ergebnisse teilnehmender Beobachtung in der jugendlichen Drogen-subkultur*. Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag.

- Geschäftsbericht des Regierungsrates des Kantons Zürich für das Jahr [1965-1993]. [Zit. als: Geschäftsbericht Regierungsrat]
- Geser, Hans. 1990. "Organisationen als soziale Akteure." In: *Zeitschrift für Soziologie*, 19 (6), 401-417.
- Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich; Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich (Hg.). 1991. *Suchtpräventionskonzept: Bericht der Arbeitsgruppe "Suchtprävention, Gesundheitsförderung"*. Zürich.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern. 1991. *Drogenpolitik zwischen Hilfe und Strafe: Grundsätzliche Überlegungen, Strategien und Perspektiven*. Bern.
- Gilg, Peter. 1974. *Jugendliches Drängen in der schweizerischen Politik: Struktur, Ziele und Aktionsformen von politischen Gruppen der jungen Generation*. Bern, Francke.
- Greuter, Susy. 1971. *Chronik des Experiments eines Autonomen Jugendzentrums Lindenhofbunker*. Zürich, Bericht an die externe Studienkommission für Jugendfragen der Stadt Zürich.
- Gutzwiller, Felix. 1998. „Synthese: Die schweizerische Drogenpolitik im Spiegel sozialwissenschaftlicher Beobachtungsmomente“. In: Longchamp, Claude; et al. (Hg.). 1998. *Pragmatismus statt Polarisierung: Die Entwicklung von Einstellungen und Verhaltensweisen zur Drogenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren – mit einer Analyse der Volksabstimmung ueber „Jugend ohne Drogen“*, Muri, 140-149.
- Häfelin, Ulrich; Haller, Walter. 1988. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht: Ein Grundriss*. 2. Aufl. Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Haldemann, Theo. 1997. *Die Stadt im Lastenausgleich - Kantonale Programme für kernstädtische Leistungen?* Zürich, Rüegger.
- Hanf, Kenneth; Scharpf, Fritz W. 1978. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London, Sage.
- Häsler, Alfred A. 1976. *Das Ende der Revoltee: Aufbruch der Jugend 1968 und die Jahre danach*. Zürich, Ex Libris.
- Heclo, Hugh. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment." In: King, Anthony. *The New American Political System*. Washington DC, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 87-124.
- Heidenheimer, Arnold J.; Heclo, Hugh; Teich Adams, Carolyn. 1990. *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*. Third Edition. New York, St. Martin's Press.
- Heine, Günther. 1987. "Schweiz." In: Meyer, Jürgen. *Betäubungsmittelstrafrecht in Westeuropa: Eine rechtsvergleichende Untersuchung im Auftrag des Bundeskriminalamts*. Freiburg i. Br., Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 559-654.
- Heller, Andreas und Binzegger, Lilli. 1992. "Am Ziel? Chronik eines verlorenen Kampfes". In: *NZZ-FOLIO*, Nr. 4, 9-15.
- Hesse, Joachim Jens (Hg). 1978. *Politikverflechtung im föderativen Staat: Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hesse, Konrad. 1976. "Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft." In: Böckenförde, Ernst-Wolfgang. *Staat und Gesellschaft*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 484-502.
- Hornung, Rainer; Fuchs, Werner; Alvo, K. et al. 1992. *Das Zürcher Interventions-Pilotprojekt gegen Aids für Drogengefährdete und Drogenabhängige (ZIPP-AIDS): Jahresbericht 1991*. Zürich.

- Hornung, Rainer; Schmidtchen, Gerhard; Scholl-Schaaf, Margret. 1983. *Drogen in Zürich: Verbreitung und Hintergründe des Drogenkonsums Jugendlicher - Ergebnisse einer repräsentativen Motivstudie*. Bern, Hans Huber.
- Huber, Christian. 1992. *Irrwege und Auswege: Anmerkungen zur schweizerischen Drogenpolitik*. Stäfa, Rothenhäuser Verlag.
- Hug-Beeli, Gustav. 1983. *Betäubungsmitteldelikte 1975-1982: Literatur und Rechtsprechung: Ein Handbuch für die Praxis*. Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Hug-Beeli, Gustav. 1992. *Betäubungsmitteldelikte 1983-1991: Literatur und Rechtsprechung: Ein Handbuch für die Praxis*. Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Hug-Beeli, Gustav. 1995. *Handbuch der Drogenpolitik: Tatsachen, Meinungen, Analysen, Lösungsvorschläge*. Bern, Verlag Paul Haupt.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Studies*. Durham, University of North Carolina Press.
- Ita, Mark. 1994. *Die internationale Tätigkeit des Bundesamtes für Gesundheitswesen*. Diplomarbeit im Rahmen des Nachdiplomstudiums "Management im Gesundheitswesen" der Universität Bern. mimeo.
- Jann, Werner. 1981. *Kategorien der Policy-Forschung*. [Speyerer Arbeitshefte 37. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.]
- Jann, Werner. 1983. *Staatliche Programme und "Verwaltungskultur": Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Grossbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Jansen, Dorothea; Schubert, Klaus (Hg.). 1995. *Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven*. Marburg, Schüren.
- Jenny, Rolf. 1973. *Drogenkonsum und Drogenhandel in der Sicht des Kriminologen: Kriminalsoziologische, kriminalpsychologische und strafrechtliche Aspekte der Drogenproblematik*. Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag.
- John, Peter; Cole, Alistair. 1995. "Models of Local Decision-Making Networks in Britain and France". In: *Policy and Politics*, 23 (4), 303-312.
- Jordan, Grant. 1990. "Sub-Governments, Policy Communities And Networks." In: *Journal of Theoretical Politics*, 1990 (2), 319-338.
- Jordan, Grant; Schubert, Klaus. 1992. "A preliminary ordering of policy network labels." In: *European Journal of Political Research*, 21, 7-27.
- Joset, Pierre. 1991. "Zur Drogenpolitik des Bundesrates." In: Liggendorfer, Roger. *Neue Wege in der Drogenpolitik: Geschichte des Hanfs und der Drogenprohibition*. o.O., 104-108.
- Kellow, Aynsley. "Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi's Arenas of Power." In: *Policy Studies Journal*, 16 (4), 713-728.
- Kenis, Patrick; Schneider, Volker. 1991. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox." In: Marin, Bernd; Mayntz, Renate. *Policy Networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt a. M./Boulder, Campus/Westview Press, 25-62.
- King, Gary; Keohane, Robert O.; Verba, Sidney. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference In Qualitative Research*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- Kippele, F.; Kulsén, D. 1989. *Heroinpolitik*. Semesterarbeit bei Prof. Bruno S. Frey, Universität Zürich.
- Kirst, Michael W.; Meister, Gail; Rowley, Stephen R. 1984. "Policy Issue Networks: Their Influence on State Policymaking." In: *Policy Studies Journal*, 13 (2), 247-263.

- Kissling-Näf, Ingrid. 1997. *Lernprozesse und Umweltverträglichkeitsprüfung: staatliche Steuerung über Verfahren und Netzwerkbildung in der Abfallpolitik*. Basel, Helbing&Lichtenhahn.
- Klöti, Ulrich. 1984. *Handbuch Politisches System der Schweiz: Strukturen und Prozesse*. Band 2. Bern, Verlag Paul Haupt.
- Klöti, Ulrich. 1986. *Regierungsprogramm und Entscheidungsprozess: Eine Erfolgskontrolle der Regierungsrichtlinien des Bundesrates für die Legislaturperiode 1975 bis 1979*. Bern, Verlag Paul Haupt.
- Klöti, Ulrich; Haldemann, Theo; Schenkel, Walter. 1993. *Die Stadt im Bundesstaat - Alleingang oder Zusammenarbeit: Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich*. Chur, Verlag Rüegger.
- Knoke, David. 1990. *Political Networks: The Structural Perspective*. [Structural Analysis in the Social Sciences 4]. Cambridge, Cambridge University Press.
- Knoke, David. 1990a. "Networks of Political Action: Towards Theory Construction." In: *Social Forces*, 68 (4), 1041-1064.
- Knoke, David; Kuklinski, James H. 1991. "Network analysis: basic concepts." In: Thompson, Grahame; Frances, Jennifer; Levacic, Rosalind, et al. *Markets, Hierarchies And Networks: The Coordination of Social Life*. London, Sage, 173-182.
- Knoke, David; Kuklinski, James. 1982. *Network Analysis*. Beverly Hills, Sage.
- Knoke, David; Pappi, Franz Urban; Broadbent, Jeffrey; Tsujinaka, Yutaka. 1996. *Comparing Policy Networks: Labor politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge, Cambridge University Press.
- König, Thomas. 1991. "Policy- und Netzwerkanalyse." In: Ellwein, Thomas et al. (Hg.). *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 5*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 241-256.
- König, Thomas. 1992. *Entscheidungen im Politiknetzwerk: Der Einfluss von Organisationen auf die Arbeits- und sozialrechtliche Gesetzgebung in den 80er Jahren*. Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag.
- König, Thomas. 1993. "Die Bedeutung von Politik-Netzen in einem Modell politischer Entscheidung und politisch-privater Einflussnahme." In: *Journal für Sozialforschung*, 33 (4), 343-366.
- Krackhardt, David; Hanson, Jeffrey R. 1993. „Informal Networks: The Company Behind the Chart“. In: *Harvard Business Review*, 71 (4), 104-111.
- Kreuzfeldt, Nina. 1997. *Streitfall Heroinabgabe – Die medienöffentliche Debatte in der deutschsprachigen Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland: Eine vergleichende Inhaltsanalyse der Tages- und Wochenpresse 1992 bis 1996*. Diplomarbeit. Universität Hamburg/Institut für Politische Wissenschaft. Mimeo.
- Kriesi, Hanspeter. 1980. *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt a. M., Campus.
- Kriesi, Hanspeter. 1982. "The Structure of the Swiss Political System." In: Lehmbruch, Gerhard und Schmitter, Philippe C. *Patterns Of Corporatist Policy-Making*. London etc., Sage Publications, 7. Auflage, 133-161.
- Kriesi, Hanspeter. 1983. "Überblick über den gegenwärtigen Stand der Korporatismus-Debatte." In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 9 (2), 235-256.
- Kriesi, Hanspeter. 1984. *Die Zürcher Bewegung: Bilder, Interpretationen, Zusammenhänge*. Frankfurt, Campus.
- Kriesi, Hanspeter; Jegen, Maya. 1999. *The Swiss energy policy elite: The actor constellation of a policy domain in transition*. University of Geneva. Mimeo.
- Kriesi, Hanspeter; Levy, René; Ganguillet, Gilbert; Zwicky, Heinz (Hg.). 1981. *Politische Aktivierung in der Schweiz: 1945-1978*. Diessenhofen, Verlag Rüegger.

- Kröger, Stefan. 1991. "Schweiz." In: Bülow, Albrecht von; Heidhaus, Herbert; Kirsche, Matthias, et al. *Methadon: Grundlagen, Erfahrungen und Probleme medikamentengestützter Drogentherapie*. München, Profil, 63-73.
- Kübler, Daniel. 1993. *L'état face à la toxicomanie: action publique et contrat social*. Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Lausanne.
- Kübler, Daniel. 1995. „Föderalismus in Zeiten der Drogensucht.“ In: *WoZ*, Nr. 16.
- Kübler, Daniel. 2000. *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé: Analyse des conflits de mis en oeuvre*. Paris, L'Harmattan.
- Kübler, Daniel; Wälti, Sonja. 2000. "Drug policy making in metropolitan areas: urban conflicts and governance". In: *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Kübler, Daniel; Malatesta, Dominique; Joye, Dominique. 1997. „Une politique locale à l'épreuve de la ville: conflits de localisation et services urbains.“ In: Saez, Guy; Leresche, Jean-Philippe; Bassand, Michel. *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière: Action publique territoriale*. Paris, L'Harmattan, 245-269.
- Kunz, Thomas. 1993. *Das Zürcher Jugendhaus Drahtschmidli: Entstehung und Entwicklung*. Diss. Universität Zürich.
- Künzler, Hanspeter. 1993. *Analyse der offenen Drogenszene "Platzspitz" in Zürich: Sozio-ökonomische und medizinische Aspekte*. Diss. Medizinische Fakultät der Universität Zürich.
- Lane, Jan-Erik; Stenlund, Hans. 1984. "Power." In: Sartori, Giovanni. *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. Beverly Hills, Sage, 315-402.
- Laumann, Edward; Knoke, David. 1986. "Social Network Theory." In: Lindenberg, S.; Coleman, James S.; Nowak, S. (Eds.). *Approaches to Social Theory*. New York, Russel Sage Foundation, 83-109.
- Laumann, Edward; Knoke, David. 1987. *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison, University of Wisconsin Press.
- Laumann, Edward; Pappi, Franz Urban. 1976. *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*. New York, Academic Press.
- Lehmann, Philippe. 1998. „Die schweizerische Drogenpolitik: Auf der Suche nach Konsens und Zusammenarbeit für dasselbe Ziel.“ In: Longchamp, Claude; et al. (Hg.). 1998. *Pragmatismus statt Polarisierung: Die Entwicklung von Einstellungen und Verhaltensweisen zur Drogenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren – mit einer Analyse der Volksabstimmung ueber „Jugend ohne Drogen“*, Muri, 6-13.
- Lehmbruch, Gerhard. 1985. "Concertation and the structure of of corporatist networks." In: Goldthorp, Hohn H. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford, Clarendon Press, 60-80.
- Lehmbruch, Gerhard. 1989. "Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany." In: *The Journal of Federalism*, 19, 221-235.
- Lehmbruch, Gerhard. 1991. "The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks: Elements of a Developmental Theory of Interest Systems." In: Czada, Roland M.; Windhoff-Héritier, Adrienne. *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*. Frankfurt a. M./Boulder CO, Campus/Westview Press, 121-158.
- Lehner, Franz. 1984. "Consociational Democracy in Switzerland: A Political-Economic Explanation and Some Empirical Evidence." In: *European Journal of Political Research*, 12, 25-42.
- Leuenberger, Moritz. 1976. "Das revidierte Betäubungsmittelgesetz: Konsequenzen für die Rechtsprechung gegenüber Drogenkonsumenten." In: *Schweizerische Juristen-Zeitung*, 72 (2), 23.

- Leuzinger, Hansueli. 1981. "Das Heroin: Unsere entsetzliche Angst: Und wohin wir unsere Angst abdrängen." In: *Tages Anzeige Magazin*, 46, 39-42.
- Levine, Robert A. 1981. "Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations: An Overview." In: Levine, Robert A.; Solomon, Marian, A.; Hellstern, Gerd-Michael et al. *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives*. Beverly Hills, Sage, 27-60.
- Lewis, Paul G.; Potter, David C. (Hg.). 1973. *The Practice of Comparative Politics: A Reader*. London, Longman/The Open University Press.
- Lieberherr, Emilie. 1987. "Jugendarbeit in der Stadt Zürich - ein dorniges Feld." In: Handloser, Jürg. *Die junge Generation - gestern, heute, morgen*. Zürich, 143-152.
- Lijphart, Arend. 1975. "The Comparable Case Study Strategy in Comparative Research." In: *Comparative Political Studies*, 8, 158-175.
- Lindblom, Charles E. 1965. *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York/London, The Free Press/MacMillan.
- Linder, Régine. 1990. *Problèmes et Politiques de Drogue en Europe de l'Ouest*. Berne, Office fédérale de la santé publique.
- Linder, Wolf. 1988. *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*. Bern, Paul Haupt.
- Longchamp, Claude. 1998. "Der Drogenmonitor: Beobachtungsinstrument für das Verhältnis der Bevölkerung zu Drogenfragen". In: Longchamp, Claude; et al. (Hg.). 1998. *Pragmatismus statt Polarisierung: Die Entwicklung von Einstellungen und Verhaltensweisen zur Drogenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren – mit einer Analyse der Volksabstimmung ueber „Jugend ohne Drogen“*, Muri, 14-29.
- Longchamp, Claude. 1998a. "Neuer Realismus macht sich breit." In: *Credit Suisse. Bulletin*, 1, 46-48.
- Longchamp, Claude; Cattacin, Sandro; Wisler, Dominique; Lehmann, Philippe (Hg.). 1998. *Pragmatismus statt Polarisierung: Die Entwicklung von Einstellungen und Verhaltensweisen zur Drogenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren – mit einer Analyse der Volksabstimmung ueber „Jugend ohne Drogen“*. [Schriftenreihe der SGGP, No 59]. Muri.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory." In: *World Politics*, 16, 677-715.
- Lowi, Theodore J. 1972. "Four Systems of Policy: Politics and Choice." In: *Public Administration Review*, 32, 298-310.
- Lowi, Theodore J. 1988. "New Dimensions in Policy and Politics." In: Tatalovich, Raymond; Daynes, Byron W. *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*. Boulder CO, Westview Press.
- Lowi, Theodore J. 1988a. "An Assessment of Kellow's 'Promoting Elegance in Policy Theory'". In: *Policy Studies Journal*, 16 (4), 725-728.
- Lucchini, Ricardo. 1985. *Drogues et Société: Essai sur la toxicodépendence*. Fribourg, Editions Universitaire.
- Luhmann, Niklas. 1984. "Staat und Politik: Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme." In: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft*, 15, 99-125.
- Luhmann, Niklas. 1991. "Soziologie des politischen Systems." In: Luhmann, Niklas. *Soziologische Aufklärung 1: Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 154-177.
- Mader, Luzius. 1985. *L'évaluation législative: Pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne, Payot.
- Magazin, Das. 1994. *Tödliches Versagen: 25 Jahre Heroin in Zürich: Chronik eines Skandals*. Nr. 48, 3.12.94, 16-61.

- Maibach, Markus; Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Peter, Daniel. 1999. *Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik: eine Policy-Netzwerkanalyse am Fallbeispiel der 28-Tonnen-Limite*. [NFP 42 Synthesis 13]. Bern.
- Malatesta, Dominique; Joye, Dominique; Spreyermann, Christine. 1992. *Villes et Toxicomanie: Des Politiques Urbaines de Prévention du SIDA en Suisse*. Lausanne, IREC.
- Malatesta, Dominique; Kübler, Daniel; Joye, Dominique. 1993. *Zone et Quartier: Rapport sur une étude de faisabilité présenté à l'Office fédéral de la santé publique*. Rapport de recherche No. 118. Lausanne, IREC.
- Mann, Dean E. 1975. "Political Incentives in U.S. Water Policy: Relationships between Distributive and Regulatory Politics." In: Holden, Matthew Jr.; Dresang, Dennis L. (Eds.). *What Government Does*. Beverly Hills, Sage, 94-123.
- March, James G. 1955. "An Introduction to the Theory and Measurement of Influence." In: *The American Political Science Review*, 49 (2), 431-451.
- March, James G. 1956. "Influence Measurement in Experimental and Semi-Experimental Groups." In: *Sociometry: Journal of Research in Social Psychology*, 19 (4), 260-271.
- March, James G.; Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, MacMillan.
- Marin, Bernd (Hg). 1990. *Governance and Generalized Exchange: Self-Organizing Policy Networks in Action*. Frankfurt a. M./Boulder, Campus/Westview Press.
- Marin, Bernd; Mayntz, Renate. 1990. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a. M., Campus.
- Markovsky, Barry; Willer, David. 1988. "Power Relations in Exchange Networks." In: *American Sociological Review*, 53 (2), 220-236.
- Marsden, Peter V. 1990. "Network Data And Measurement". In: *Annual Review of Sociology*, 16, 435-463.
- Marsden, Peter V.; Lin, Nan. 1982. *Social Structure and Network Analysis*. Beverly Hills, Sage.
- Marwell, Gerald; Oliver, Pamela; Prahl, Ralph. 1988. "Social Networks and Collective Action: A Theory of Critical Mass." In: *American Journal of Sociology*, 94 (3), 502-534.
- Matthews, Trevor. 1993. "Australian Interest Groups." In: Richardson, Jeremy J. *Pressure Groups*. Oxford, Oxford University Press, 230-244.
- Mayntz, Renate. 1980. "Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung". In: Mayntz, Renate. *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts., Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, 1-19.
- Mayntz, Renate. 1992. "Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken." In: *Journal für Sozialforschung*, 32 (1), 19-32.
- Mayntz, Renate. 1993. "Policy Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen." In: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft*, 24, 39-56.
- Meier, Kenneth J. 1994. *The Politics of Sin: Drugs, Alcohol, and Public Policy*. Armonk NY, M.E. Sharpe.
- Mettler, Louis. 1996. „Föderalismus ja – aber bitte nicht in der Drogenpolitik!“ In: *Traktandum Magazin*, 1, 7-14.
- Mettler, Max. 1976. *Das Zürcher Gemeindegesetz unter Berücksichtigung der Praxis systematisch dargestellt*. 3. Aufl. Hg. vom Verein zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsbeamter. Verlag Stutz+Co AG, Wädenswil.
- Meylan, Jean; Gottraux, Martial; Dahinden, Philippe. 1972. *Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie*. Studiengruppe für Gemeindeautonomie in der Schweiz.

- Miller, Hugh. 1990. "Weber's Action Theory And Lowi's Policy Types in Formulation, Enactment, And Implementation." In: *Policy Studies Journal*, 18 (4), 887-905.
- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. New York, Oxford University Press.
- Mokken, R. J.; Stokman, Frans N. 1976. "Power and Influence as Political Phenomena." In: Barry, Brian. *Power and Political Theory: Some European Perspectives*. London, Wiley, 33-54.
- Moreno, Jacob L. 1953. *Who shall survive? Foundations of Sociometry, Group Psychotherapy and Sociodrama*. New York, Beacon.
- Müller, Richard; Fahrenkrug, Hermann. 1995. „Polizei und Recht“. In: Fahrenkrug, Hermann; Rehm, Jürgen; Müller, Richard; Klingemann, Richard; Linder, Régine. *Illegale Drogen in der Schweiz 1990-1993: Die Situation in den Kantonen und der Schweiz*. Zürich, Seismo, 139-159.
- Mufume, Pempelani. 1991. "Some problems in the use of Network Analysis for Comparative Enquiry." In: *International Sociology*, 6 (1), 97-110.
- Müller, Hans-Peter; Lotmar, Gerold (Hg). 1972. *Der Bunker von Zürich: Jugend zwischen Rückzug und Revolte: Ein Modellfall*. Olten.
- Neu, Elisabeth. 1991. "Compte-rendu de la discussion du groupe «Politique sociale en matière de toxicomanie» du GREAT." In: *Les Cahiers du GREAT*, 3, 56-58.
- NZZ-FOLIO, Nr. 4. 1992. *Drogen*.
- Oesch, Daniel; Cattacin, Sandro; Verkooyen, Erik. 1999. *Coordination, modération, information: évaluation de la „plate-forme de coordination et de service dans le domaine des drogues“*. resop working paper 5/99, Université de Genève.
- Pappi, Franz Urban (Hg). 1987. *Methoden der Netzwerkanalyse*. [Techniken der empirischen Sozialforschung 1]. München, R. Oldenburg Verlag.
- Pappi, Franz Urban. 1993. "Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?" In: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft*, 24, 84-94.
- Pappi, Franz Urban; Knoke, David; Schnorpfeil, Willy; Broadbent, Jeffrey; Tsujinaka, Yutaka. 1993. *Blockmodels as Power Structure Images: The German, American and Japanese Labor Policy Domains Compared*. Paper presented to the III. European Conference on Social Network Analysis ECOSNA, München.
- Pappi, Franz Urban; König, Thomas. "Informationsaustausch in politischen Netzwerken" In: : Jansen, Dorothea; Schubert, Klaus (Hg.). 1995. *Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven*. Marburg, Schüren, 111-131.
- Pappi, Franz Urban; Melbeck, Christian. 1984. "Das Machtpotential von Organisationen in der Gemeindepolitik." In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 36, 557-584.
- Parrochia, Daniel. 1993. *Philosophie des réseaux*. Paris, Presses universitaires de France.
- Perrin, Georges; Vallon, Pierre und Pilet, François et al. 1993. *La lutte contre la drogue dans les cantons romands: enquête et réflexions*. Lausanne, Cahiers de la Renaissance vaudoise.
- Perucci, Robert; Potter, Harry, R. (Hg). 1989. *Networks of Power*. New York, Aldine de Gruyter.
- Peters, B. Guy. 1998. *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York, New York University Press.
- Peterson, Mark A. 1993. "Political Influence in the 1990s: From Iron Triangles to Policy Networks." In: *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 18 (2), 395-438.
- Przeworski, A.; Teune, Henry. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York, John Wiley.

- Quinche, Cosette und Salberg, Laurent. 1994. "Toxicomanes délinquants ou délinquants toxicomanes?" In: *Revue suisse de sociologie*, 20 (3), 727-759.
- Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, University of California Press.
- Rehm, Jürgen. 1995. „Konsumformen und Verbreitung illegaler Drogen in der Schweiz“. In: Fahrenkrug, Hermann; Rehm, Jürgen; Müller, Richard; Klingemann, Richard; Linder, Régine. *Illegale Drogen in der Schweiz 1990-1993: Die Situation in den Kantonen und der Schweiz*. Zürich, Seismo, 13-33.
- Reuband, Karl-Heinz. 1992. *Drogenkonsum und Drogenpolitik: Deutschland und die Niederlande im Vergleich*. Opladen, Leske+Budrich.
- Rhodes, R.A.W. 1990. "Policy Networks: A British Perspective." In: *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), 291-318.
- Rhodes, R.A.W. 1991. "Policy networks and sub-central government." In: Thompson, Grahame; Frances, Jennifer; Levacic, Rosalind, et al. *Markets, Hierarchies And Networks: The Coordination of Social Life*. London, Sage, 203-214.
- Rhodes, R.A.W.; Marsh, David. 1992. "New directions in the study of poliy networks". In: : *European Journal of Political Research*, 21, 181-205.
- Riklin, Alois (Hg.). 1983. *Handbuch Politisches System der Schweiz: Grundlagen*. Band 1. Bern, Verlag Paul Haupt.
- Ripley, Randall, B.; Franklin, Grace A. 1991. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. Fifth Edition. Pacific Grove CA, Brooks/Cole Publishing Company.
- Rohrmann, Bernd. 1978. "Empirische Studien zur Entwicklung von Antwortskalen für die sozialwissenschaftliche Forschung." In: *Zeitschrift für Sozialpsychologie*, 9 (3), 206-221.
- Rose, Richard. 1984. *Understanding Big Government: The Programme Approach*. London, Sage.
- Rose, Richard. 1988. "Comparative Policy Analysis: The Program Approach." In: Dogan, Mattei. *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*. Boulder CO, Westview Press, 219-236.
- Rothmayr, Christine. 2000. *Politik vor Gericht: Implementation und Wirkung von Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts in den Bereichen Fortpflanzungsmedizin, Lohnungleichheit von Frau und Mann und Sonntagsarbeit*. Bern, Haupt Verlag.
- Rüegg, Erwin. 1996. *Urbanität und Stadtentwicklung: Politische Entscheidungsprozesse in Bologna, Frankfurt/Main und Zürich*. Amsterdam: G+B Verlag Fakultas.
- Sabatier, Paul A. 1991. "Public Policy: Toward Better Theories of the Policy Process." In: *Comparative Politics, Policy, and International Relations*. Evanston ILL, Northwestern University Press, 265-292.
- Sabatier, Paul; Jenkins-Smith, Hank C. 1999. "The Advocacy Coalition: An Assessment". In: Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder CO, Westview Press, 117-166.
- Sartori, Giovanni. 1984. "Guidelines for Concept Analysis." In: Sartori, Giovanni. *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. Beverly Hills, Sage, 15-85.
- Scharpf, Fritz W. 1978. "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives." In: Hanf, Kenneth und Scharpf, Fritz W. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. [Sage Modern Politics Series 1]. London, Sage, 345-370.
- Schenk, Markus. 1995. *Soziale Netzwerke und Massenmedien: Untersuchungen zum Einfluss persönlicher Kommunikation*. Tübingen, Mohr.
- Schenkel, Walter; Serdült, Uwe. 1999. „Bundesstaatliche Beziehungen“. In: *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich, NZZ Verlag, 469-507.

- Schmid, Joseph. 1993. "Parteien und Verbände: Probleme der Konstitution, Kontingenz und Koevolution im System der Interessenvermittlung." In: Czada, Roland; Schmidt, Manfred G. *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit: Festschrift für Gerhard Lehmannbruch*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 171-189.
- Schmid, Niklaus. 1976. "Ist Drogenhandel zur Finanzierung des Eigenkonsums nach Art. 19a des revidierten Betäubungsmittelgesetzes strafbar?" In: *Schweizerische Juristen-Zeitung*, 72 (6), 91-93.
- Schmitter, Philippe C. 1974. "Still the century of corporatism?" In: *Review of Politics*, 36, 85-131.
- Schneider, Volker. 1989. *Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle: Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung*. Berlin, Aldine de Gruyter.
- Schneider, Volker. 1992. "The structure of policy networks: A comparison of the chemical control and 'telecommunication' policy domains in Germany." In: *European Journal of Political Research*, 21, 109-129.
- Schnyder, Marco. 1992. *Drogenfeuer: Erinnerungen an den Platzspitz*. Bern, Zytglogge Verlag.
- Schubert, Klaus; Jordan, Grant. 1992. "Introduction." In: *European Journal of Political Research*, 21, 1-5.
- Schultz, H. 1989. "Drugs and Drug Politics in Switzerland." In: Albrecht, Hans-Jörg; Kalmthout, Anton van. *Drug Policies in Western Europe*. Freiburg i. Br., Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Band 41, 361-381.
- Schwegler, Bernhard. 1985. "Le problème de la méthadone." In: Lucchini, Ricardo. *Drogues et Société: Essai sur la toxicodépendance*. Fribourg, Editions Universitaires, 241-268.
- Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme. 1991. *Zahlen und Fakten zu Alkohol- und Drogenproblemen 1990/91*. Lausanne.
- Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme. 1992. *Soziale und präventive Aspekte des Drogenproblems unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz*. Lausanne.
- Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme. 1995. *Illegale Drogen in der Schweiz 1990-1993: Die Situation in den Kantonen und der Schweiz*. Seismo, Zürich. [Zit. als: Kantonsbericht 1995]
- Sciarini, Pascal. 1994. *La Suisse face à la Communauté Européenne et au GATT: Le cas test de la politique agricole*. Genève, Editions Georg.
- Sciulli, David; Bould, Sally. 1992. "Neocorporatism, Social Integration, and the Limits of Comparative Political Sociology." In: Colomy, Paul. *The Dynamics Of Social Systems*. London etc., Sage Publications, 238-267.
- Scott, John. 1991. *Social Network Analysis: A Handbook*. London, Sage.
- Seeliger, Robert. 1996. „Conceptualizing and Researching Policy Convergence.“ In: *Policy Studies Journal*, 24 (2), 287-306.
- Serdült, Uwe. 1996. *Massnahmen und Policy-Domain-Netzwerke der Stadt und des Kantons Zürich im Bereich der Drogenpolitik: Pilotstudie zu einem Städtevergleich*. Liz. Universität Zürich.
- Serdült, Uwe; Klöti, Ulrich (Hg.). 1997. *Politiknetzwerke: Beiträge zu einem Forschungsseminar*. [Studien zur Politikwissenschaft, Nr. 303]. Zürich, Institut für Politikwissenschaft.
- Serdült, Uwe. 1999. „Politikkonvergenz am Beispiel von drogenpolitischen Massnahmen in der Stadt und im Kanton Zürich.“ In: *Abhängigkeiten: Forschung und Praxis der Prävention und Behandlung* 5 (2), 29-40.
- Serdült, Uwe. 2002. Die Soziale Netzwerkanalyse: eine Methode zur Untersuchung von Beziehungen zwischen sozialen Akteuren, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31 (2), 127-142.

- Sharp, Eliane B. 1994. "Paradoxes of National Antidrug Policymaking." In: Rochefort, David A. und Cobb, Roger W. *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. University of Kansas, University Press of Kansas, 98-116.
- Siegel, Sidney; Castellan, N. John Jr. 1988. *Nonparametric Statistics For The Behavioral Sciences*. Second Edition. New York, McGraw Hill.
- Simmel, Georg. 1983. "Exkurs über das Problem: Wie ist Gesellschaft möglich?" In: Dahme, Heinz-Jürgen; Rammstedt, Otto. *Georg Simmel: Schriften zur Soziologie*. Frankfurt a. M., Suhrkamp, 275-293.
- Simmel, Georg. 1992. "Das Problem der Soziologie." In: Rammstedt, Otthein (Hg.). *Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Frankfurt a. M., Suhrkamp, 13-62.
- Simmie, James. 1981. *Power, Property and Corporatism: The political sociology of planning*. London, MacMillan.
- Simon, Herbert A. 1976. *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 3rd ed. New York, The Free Press.
- Smelser, N. J. 1973. "The methodology of comparative analysis". In: Warwick, D. P.; Osherson, S. (eds.), *Comparative Research Methods*. Englewood Cliffs NJ, Prentice-Hall, 42-86.
- Sozialamt der Stadt Zürich. 1990. *Evaluationsbericht der Kontakt- und Anlaufstellen für Drogengebraucher/innen für die Pilotphase 1988-1990 im Kontext der Drogenszene in Zürich: Ausführliche Fassung*. Zürich.
- Sozialamt der Stadt Zürich. 1992a. *Behandlungsanfragen von Drogenabhängigen in der Stadt Zürich: Ersterhebung des Indikators 'Erste Behandlungsanfragen' 1991: Städtevergleichsstudie 'Etude Multi-Villes' der Groupe Pompidou des Europarates*. Zürich.
- Sozialamt der Stadt Zürich. 1993. *Erfahrungsbericht der Kontakt- und Anlaufstellen über den Betrieb der Gassenzimmer*. Zürich.
- Sozialamt der Stadt Zürich: Forschungsstelle der Fachstelle für Drogen- und Obdachlosenhilfe/Suchtfragen. 1991. *Die zehn drogenpolitischen Grundsätze als Rahmenbedingungen von städtischen Drogenhilfseinrichtungen: Eine textwissenschaftliche Analyse*. Forschung und Dokumentation Nr. 4. Zürich.
- Sozialamt der Stadt Zürich: Forschungsstelle der Fachstelle für Drogen- und Obdachlosenhilfe/Suchtfragen. 1992. *Die Drogenszene in Zürich: Aktuelle Lebensumstände von Drogenkonsumenten/-innen: Resultate einer Befragung von 107 Drogengebraucher/-innen im Rahmen eines Drogenszenenforschungsprojekts des Sozialamts der Stadt Zürich*. Forschung und Dokumentation Nr. 2. Zweite, korrigierte Auflage. Zürich.
- Sozialamt der Stadt Zürich: Forschungsstelle der Fachstelle für Drogen- und Obdachlosenhilfe/Suchtfragen. 1993a. *Jugendamt der Stadt Zürich: Beschäftigungsprogramme für Drogenabhängige und Sozial Randständige: Job-Bus, Förderband, Metallwerkstatt und Chuchi am Wasser: Erster Evaluationsbericht*. Forschung und Dokumentation Nr. 11. Zürich.
- Spitzer, Robert J. 1983. *The Presidency and Public Policy: The Four Arenas of Presidential Power*. The University of Alabama Press.
- Spitzer, Robert J. 1987. "Promoting Policy Theory: Revising the Arenas of Power." In: *Policy Studies Journal*, 15 (4), 675-689.
- Standeskanzlei Graubünden. 2000. Regierungsmitteilung: Aerztlich kontrollierte Heroinabgabe an Schwerstsüchtige in Ambulatorium Chur.
- Statistik Schweizer Städte 1995: Statistisches Jahrbuch des Schweizerischen Städteverbandes. 57. Ausgabe. Zürich und Bern.

- Steiner, Jürg. 1981. "The Consociational Theory and Beyond (Review Article)." In: *Comparative Politics* 13 (3), 339-354.
- Steiner, Martin; Jenny, Daniel; Schällebaum, Rolf. 1997. „Drogenpolitik in den Städten Bern, Chur und St. Gallen.“ In: Serdült, Uwe; Klöti, Ulrich (Hg.). *Politiknetzwerke: Beiträge zu einem Forschungsseminar*. [Studien zur Politikwissenschaft, Nr. 303]. Zürich, Institut für Politikwissenschaft.
- Stiftung Suchthilfe (Hg.). 1999. *Der St. Galler Weg (1990-1998)*. 3., überarbeitete Auflage. St. Gallen.
- Streeck, Wolfgang. 1987. *Vielfalt und Interdependenz: Probleme intermediärer Organisationen in sich ändernden Umwelten*. Discussion Papers, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung (IIM/LMP 87-3), Wissenschaftszentrum Berlin.
- Tanner, Jakob. 1992. "Daten zur Geschichte der Betäubungsmittelgesetzgebung." In: *NZZ-Folio*, 4, 22-23.
- Tatalovich, Raymond; Daynes, Byron W. 1981. *The Politics of Abortion: A Study of Community Conflict in Public Policy Making*. New York, Praeger.
- Tatalovich, Raymond; Daynes, Byron W. 1984. "Moral Controversies And The Policymaking Process: Lowi's Framework Applied To The Abortion Issue." In: *Policy Studies Review*, 3 (2), 207-218.
- Tatalovich, Raymond; Daynes, Byron W. 1988. *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*. Boulder CO etc., Westview Press.
- Thalmann, Hans Rudolf. 1991. *Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz*. Hg. vom Verein zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsbeamter. 2. Aufl. Verlag Stutz+Co. AG, Wädenswil.
- Thompson, Grahame; Frances, Jennifer; Levacic, Rosalind. 1991. *Markets, Hierarchies And Networks: The Coordination of Social Life*. London etc., Sage Publications.
- Thürer, Daniel. 1986. *Bund und Gemeinden: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu den unmittelbaren Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz*. Berlin etc., Springer-Verlag.
- Tönnies, Ferdinand (1922/1887). *Gemeinschaft und Gesellschaft: Grundbegriffe der reinen Soziologie*. Vierte und fünfte Aufl. Berlin, Karl Curtius.
- Trechsel, Alexander; Serdült, Uwe. 1999. *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970-1996)*. Basel/Genf/München, Helbing & Lichtenhahn.
- Trezzini, Bruno. 1998. „Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkanalyse: Eine aktuelle Übersicht.“ In: *Zeitschrift für Soziologie*, 27 (5), 378-394.
- Uusikylä, Petri. 1996. *The Politics of Cutback Management: A Case Study of Interorganizational Relations and Influence Structures During a Local Government Retrenchment Process*. MPIFG Discussion Paper 96/2. Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Van Waarden, Frans. 1992. "Dimensions and types of policy networks." In: *European Journal of Political Research*, 21, 29-52.
- Varone, Frédéric. 1998. *Le choix des instruments des politiques publiques: Une analyse comparée des politiques publiques d'efficience énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse*. Diss. [Berner Studien zur Politikwissenschaft, Band 6]. Bern/Stuttgart/Wien, Verlag Paul Haupt.
- Vogler, Gertrud; Bänziger, Christoph. 1993. *Nur saubergekämmt sind wir frei: Drogen und Politik in Zürich*. Zürich.

- VPM. 1991. "Die Drogenproblematik: Verelendung oder Prävention." In: *Der VPM, was er wirklich ist: Tatsachen, Hintergründe, Analysen*. Zürich, Verlag Menschenkenntnis, 533-613.
- Walker, Jack L. 1989. "Introduction: Policy Communities as a Global Phenomena." In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 2 (1), 1-4.
- Waser, Gaudenz Peter. 1990. *Psychiatrie, Psychopharmaka und Drogen in Zürich*. Zürich, Kommissionsverlag Beer AG.
- Wasserman, Stanley; Faust, Katharine. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Wasserman, Stanley; Galaskiewicz, Joseph (Eds.). 1994. *Advances in Social Network Analysis: Research in the Social and Behavioral Sciences*. Thousand Oaks etc., Sage.
- Waste, Robert J. (Hg). 1986. *Community Power: Directions for Future Research*. Beverly Hills etc., Sage Publications.
- Waste, Robert J. 1986. "Community Power: Old Antagonisms and New Directions." In: Waste, Robert J. *Community Power: Directions for Future Research*. Beverly Hills, Sage, 13-25.
- Weber, Max. 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Wellmann, Barry; Berkowitz, S. D. (Hg). 1988. *Social structures: a network approach*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Whitt, Alan J. 1989. "Organizational Ties and Urban Growth." In: Perucci, Robert; Potter, Harry R. *Networks of Power: Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels*. New York, Aldine De Gruyter, 97-109.
- Wicki, Christof. 1999. *Nachhaltige Alpenverkehrspolitik: die bilateralen Landverkehrsverhandlungen im europäischen Spannungsfeld*. [Zürcher Beiträge zur Politikwissenschaft, Band 22]. Chur, Rüegger.
- Willener, Alfred. 1984. *L'avenir instantané: mouvement des jeunes à Zürich*. Lausanne.
- Willke, Helmut. 1992. *Ironie des Staates: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Windhoff-Héritier, Adrienne. 1980. *Politikimplementation: Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*. Königstein, Hain.
- Windhoff-Héritier, Adrienne. 1987. *Policy-Analyse: Eine Einführung*. Frankfurt a. M., Campus.
- Windolf, Paul. 1992. "Fachkultur und Studienfachwahl: Ergebnisse einer Befragung von Studienanfängern." In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 44 (1), 76-98.
- Winter, Thomas von. 1992. "Die Sozialpolitik als Interessensphäre." In: *Politische Vierteljahresschrift*, 33 (3), 399-426.
- Wisler, Dominique. 1994. *Violence politique et mouvements sociaux: étude sur les radicalisations sociales*. Genève, Editions Georg.
- Yamagishi, Toshio; Gillmore, Mary R.; Cook, Karen S. 1988. "Network connections and the distribution of power in exchange networks." In: *American Journal of Sociology*, 93, 833-851.
- ZAGJP, Gassenarbeit (Hg). 1992. *zugespitzt und abgeräumt: zürich im winter 91/92, städtische drogen- und ordnungspolitik, eine dokumentation der ereignisse und des widerstandes*. Zürich.
- Zehnder, Ernst. 1988. *Die Gesetzesüberprüfung durch die schweizerische Bundesversammlung: Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971 bis 1975*. Diss. Hochschule St. Gallen.

- Zeltner, Thomas. 1991. "Politique fédérale en matière de drogues." In: *Les Cahiers du GREAT*, 3, 39-45.
- Zimmermann, E.; Jeangros, C.; Hausser, D.; Zeugin, P. 1991. „La drogue dans l'opinion publique suisse: perception du problème et des mesures à prendre“. In: *Déviance et Société*, 15 (2).

10. Anhang

Anhang 1: Indexkonstruktion "Drogenpolitische Vorstösse"

Es handelt sich bei diesem Index um einen additiven, gewichteten Index der eingereichten Vorstösse im National- und Ständerat (NR, SR) für die Zeitspanne von 1963 bis 1999. Als Vorstösse gelten Interpellationen (I), Postulate (P), Motionen (M) und Parlamentarische Initiativen (PI). Die PI existiert erst ab dem 24. Juni 1970 (siehe: BV Art. 93 Abs. 1). Für die institutionell-juristischen Belange wurden nebst der Bundesverfassung (BV), das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) sowie die Geschäftsreglemente des NR und SR (GRN, GRS) konsultiert (des weiteren: Riklin 1983; Häfelin/Haller 1988).

Die einzelnen Vorstösse sind demnach wie folgt definiert:

Interpellation: Mit einer Interpellation kann der Bundesrat aufgefordert werden, über Angelegenheiten des Bundes Auskunft zu geben (GVG Art. 22ter Abs. 1).

Postulat: Das Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob der Entwurf zu einem Bundesgesetz oder Bundesbeschluss vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Es kann auch ein Bericht verlangt werden (GVG Art. 22bis Abs. 1).

Motion: Die Motion beauftragt den Bundesrat, den Entwurf zu einem Bundesgesetz oder Bundesbeschluss vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen (GVG Art. 22 Abs. 1).

Parlamentarische Initiative: Jedem der beiden Räte und jedem Ratsmitglied steht das Recht zu, einen ausgearbeiteten Gesetzes- oder Beschlussentwurf oder eine allgemeine Anregung für die Ausarbeitung eines solchen Beschlusses durch eine parlamentarische Kommission einzubringen (GVG Art. 21bis ff.).

Der Index wurde in fünf aufeinanderfolgenden Schritten gebildet:

1. Schritt: Gewichtung der drogenpolitischen Vorstösse

Interpellation	=1 Punkt	formlose Anregung
Postulat	=2 Punkte	formalisierte Prüfung
Motion	=3 Punkte	verbindlicher Auftrag
Parlamentarische Initiative	=4 Punkte	Beschlussentwurf

Begründung: Die Vorstösse wurden ihrer potentiellen Effektivität gemäss gewichtet.

2. Schritt: Zweijahres-Durchschnitt der drogenpolitischen Vorstösse

Der Zweijahres-Durchschnitt der gewichteten Vorstösse entstand, indem das arithmetische Mittel vom gewichteten Total aller Vorstösse des Vorjahres und des laufenden Jahres berechnet wurde. Der Wertebereich des Indizes geht theoretisch von Null bis unendlich.

z. Bsp. 1972 im Nationalrat: gew. Total 1971 (2) + gew. Total 1972 (6)
= 2-Jahresdurchschnitt 1972 (4)

Der resultierende Wert entspricht dem sogenannten *absoluten Indexwert* der drogenpolitischen Vorstösse.

Begründung: Vorstösse können nicht immer sofort behandelt werden. Es dauert mindestens bis zur nächsten Session und oft länger, bis der Vorstoss in den Räten zur Abstimmung kommt (siehe GRS Art. 27 Abs. 1; GRN Art. 35 Abs. 2). Ein Vorstoss kann somit noch aus dem Vorjahr stammen oder erst im nächsten Jahr im Rat behandelt werden.

3. Schritt: Gewichtung aller Vorstösse

Auch die Gesamtheit der Vorstösse wurde analog zum 1. Schritt gewichtet.

Begründung: Die Anzahl der Vorstösse in den Räten ist in den letzten dreissig Jahren massiv angestiegen. Auch wenn die drogenpolitischen Vorstösse absolut zugenommen haben sollten, kann nicht a priori angenommen werden, dass ihr relatives Gewicht im Vergleich zu allen anderen Vorstössen angestiegen ist.

4. Schritt: Zweijahres-Durchschnitt aller Vorstösse

Siehe 2. Schritt

5. Schritt: Relativer Indexwert der drogenpolitischen Vorstösse

Der relative Indexwert entspricht dem prozentualen Anteil des absoluten Indexwertes (siehe 2. Schritt) an der Gesamtheit der Vorstösse (siehe 4. Schritt). Der Wertebereich geht theoretisch von Null bis Hundert.

Bemerkungen zur Validität und Reliabilität des Indizes:

Da die Erhebung aus forschungsökonomischen Gründen aufgrund der Jahresberichte der Bundesversammlung getätigt wurde, mussten einige Verzerrungen in Kauf genommen werden.

- Dass Vorstösse in den Räten oft umgewandelt werden, konnte aus Zeitgründen nicht berücksichtigt werden.
- Falls ein Vorstoss sowohl im National- als auch im Ständerat beraten wurde, was zum Beispiel bei als erheblich erklärten oder von einem Rat angenommenen Motionen und Parlamentarischen Initiativen der Fall ist, wurde der Vorstoss doppelt gezählt.
- Da die Daten lediglich vom Autor selbst erhoben wurden und keine Prüfung auf Konsistenz stattgefunden hat, können Versehen bei der Erhebung oder Fehlmanipulationen bei der Aufbereitung die Reliabilität beeinträchtigen.

Des weiteren:

- Petitionen wurden nicht berücksichtigt, da sie nicht von Ratsmitgliedern, sondern von der Bevölkerung eingereicht werden.
- Der Ständerat kennt als Vorstoss die Empfehlung. Sie dient zur Anregung von Massnahmen, die im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates liegen. Empfehlungen wurden bei dieser Erhebung nicht berücksichtigt. In der Beobachtungsperiode von 1963-1999 konnten allerdings auch keine Empfehlungen des SR zuhanden des Bundesrates punkto Drogenpolitik festgestellt werden.

Anhang 2: Drogenpolitische Massnahmen Stadt und Kanton Zürich

Stadt Zürich

Policy-Typen:

- 1 distributiv
- 2 ökonomisch regulativ
- 3 sozial regulativ
- 4 redistributiv
- 5 konstitutiv
- 6 symbolisch
- 9 nicht einzuordnende

<u>Massnahme</u>	<u>Jahr</u>	<u>Typ</u>	<u>Quelle</u>
Gründung der Betm-Gruppe bei der Stadtpolizei Zürich	1969	3, 5	STAPOZü
Orientierung des Gemeinderates über das Drogenproblem	1975	6	SRB 1070
Bekämpfung missbräuchlicher Drogengenuss beim städtischen Personal, Richtlinien	1978	3	SRB 2688
Zuschrift, kantonale Gesundheitsdirektion, Einbruchdiebstähle in Apotheken zur Beschaffung von Betäubungsmitteln	1978	6	SRB 2388
Schaffung Informationsstelle über Suchtprobleme beim Zentralsekretariat des Sozialamts	1979	1, 5	SRB 389
Einrichtung Schulheim "Sunneschy" Hegi als Vorbeugeheim für suchtgefährdete Schüler	1979	3	GB W 168
Betriebsbeiträge an zwei private Institutionen	1980	1	SRB 2526
Einrichtung Koordinations- und Auskunftsstelle für Suchtprobleme beim Jugendamt III	1980	1, 5	SRB 2526
Betriebsbeiträge an zwei private Organisationen	1981	1	SRB 22
Zuschrift an Regierungsrat, Drogenproblem in Zürich	1981	6	SRB 2768
Gespräch mit Vertretern des Kantons	1981	6	SRB 3186
Wiederkehrender Betriebsbeitrag und Einmalbeitrag, Verein "Suneboge Arbeitsgemeinschaft Obdachloser"	1982	1	GB W 37
Einrichtung Entzugsstation im Personalhaus des Krankenhauses Bombach	1982	1	SRB 2490
Personeller Ausbau der Betm-Gruppe bei der Stadtpolizei Zürich	1982	3, 5	STAPOZü
Beitrag, Verein Drogenentzug und Drogenhilfe	1983	1	SRB 1695
Erhöhung Betriebsbeitrag, Beratungsstelle "offene tür zürich"	1983	1	GB W 90
Wiederkehrender Betriebsbeitrag, ZAGJP, selbständige Führung Auffangstation Tiefenbrunnen	1983	1	GB W 129
Drogenprävention in der Stadt Zürich	1983	1	GB W 147

Schaffung einer Beratungsstelle beim Sozialamt	1983	1, 5	SRB 2593
Schaffung eines Infoteams beim Schulamt	1983	1, 5	SRB 2593
Weiterführung und Angebotserweiterung, Frankentalerstr.	1983	1, 5	SRB 55
Vereinbarung, Leistungen der Krankenkassen für Entzugsstation	1983	2	SRB 1785
Orientierung des Stadtrates aus der Sicht der Polizei	1983	6	SRB 1020
Zuschrift, Schweiz. Gefangenengewerkschaft, Kontrollverschärfung im Drogenmilieu	1983	6	SRB 927
Zuschrift, Direktor des Kreises III SBB, Benützung des Geländes des Bahnhof Stadelhofen durch Drogenabhängige	1983	6	SRB 1100
Aussprache des Stadtrates mit Vertretern der Vormundschaftsbehörde und der Kriminalpolizei	1983	6	SRB 1617
Betriebsbeitrag, Verein Gruppe Alternative	1984	1	GB
Studienreise einer Delegation des Stadtrates in die USA	1984	1, 5	SRB 3055
Zusammenarbeit Infoteam/Beratungs- und Suchtpräventionsstelle wird vom Stadtrat geregelt	1984	5	GB
Miete, Ausbau und Einrichtung von Räumen, Röntgenstrasse, Beratungsstelle Drogenprävention	1985	1	SRB 2136
Jahresbeitrag, Verein Drogenentzug und Drogenhilfe	1985	1	SRB 2953
Jahresbeitrag, Gruppe Alternative	1985	1	SRB 2952
Einrichtung von betreuten Wohngruppen	1985	1	SRB 2952
Informationsreise von Stadträten in die USA	1985	1, 5	SRB 2589
Informationsreise von Stadträten nach Holland	1985	1, 5	SRB 3404
Definitive Weiterführung der Entzugsstation	1985	1, 5	SRB 2952
Einrichtung, Stadtarzt beim Städtärztlichen Dienst	1985	1, 5	GB W 198
Neue Geschäftsordnung der Fürsorgebehörde	1985	5	GB W 350
Zuschrift, Anwohnerkomitee Hirschenplatz und QV Zürich 1	1985	6	SRB 3023
Zuschrift, Trägerschaft Jugendhaus Drahtschmidli, Heroinsüchtige in Umgebung	1985	6	SRB 3022
Entschädigung, Patienten der Entzugsstation für geleistete Arbeit	1986	1	SRB 463
Beitragsgewährung, Verein Drogenentzug und Drogenhilfe	1986	1	GB
Betriebsbeitrag, Gruppe Alternative 1985-87	1986	1	SRB 366
Studienreise einer Delegation des Stadtrates nach Berlin	1986	1, 5	SRB 568
Einrichtung, Stelle eines Stadtarztes	1986	1, 5	GB
Vertrag mit den Krankenkassen, Taxordnung der Entzugsstation	1986	2	SRB 1565
Personeller Ausbau der Betm-Gruppe bei der Stadtpolizei Zürich	1986	3, 5	STAPOZü
Beitragserhöhung, Elternvereinigung DAJ	1987	1	SRB 3765
Subvention der Stadt Zürich an die ZAGJP	1987	1	GB W 162
Schliessung des Matten- und Drahtschmidlisteges zum Schutz der angrenzenden Quartiere vor der Drogenszene	1987	3	SRB 3457

Zuschrift, Kirchgemeinde Predigern, Belästigung durch Drogenabhängige	1987	6	SRB 3765
Zuschrift, Landesverband freier Schweizer Arbeitnehmer, Situation im Bereich der Berufsschulen	1987	6	SRB 3658
Orientierung, Situation Jugendhaus Drahtschmidli und Platzspitz	1987	6	SRB 1693
Einrichtung, Aids-Präventionsposten im WC-Gebäude Platzspitz	1988	1	SRB 1571
Einrichtung eines Ambulatoriums Platzspitz	1988	1	SRB 1140
Beitrag, Elternvereinigung DAJ	1988	1	GB
Arbeitsangebot Job-Bus, Pilotphase	1988	1	SRB 2479
Jahresbeitrag, Nachsorgestelle Verein Gruppe Alternative	1988	1	SRB 3324
Betriebsbeitrag, Beratungsstelle "offene tür zürich"	1988	1	GB W 317
Kontakt- und Anlaufstellen, Pilotprojekt 1988-90	1988	1	SRB 352
Zusatzkredit für Kontakt- und Anlaufstellen	1988	1	SRB 2596
Zuschrift, CVP Kreis 5, Kontakt- und Anlaufstellen	1988	6	SRB 2597
Projekterweiterung Arbeitsangebot Job-Bus	1989	1	SRB 1398
Arbeitsintegrationsprojekt des Jugendamtes	1989	1	SRB 3464
Auffangstation für obdachlose Drogenabhängige, Hörnlistr.	1989	1	SRB 425
Obdachlosenhilfe Sozialamtes, Erweiterung begleitetes Wohnen	1989	1	GB W 496
Pilotprojekt für Fixerräume	1989	1	SRB 4183
Fortsetzung Pilotprojek Kontakt- und Anlaufstellen	1989	1	SRB 3330
Erweiterung Kontakt- und Anlaufstellen	1989	1	SRB 3469
Aussenstelle Krankenzimmer für Obdachlose auf dem Platzspitz	1989	1	SRB 603
Stadtärztlicher Dienst, KFO, befristete Erweiterung um ein medizinisch und sozial intensiv begleitetes Methadonprogramm	1989	1	SRB 4110
Obdachlosen- und Drogenhilfe des Sozialamtes: Erweiterung des dezentralen Angebots für Notschlafstellen	1989	1	SRB 3466
Einrichtung Tagesaufenthalt an der Limmatstrasse	1989	1	SRB 2290
Beitrag, soz.-med. Wohn- und Krankenstation "Sune-Egge"	1989	1	GB
Beitragserhöhung, Verein Drogenentzug und Drogenhilfe	1989	1	SRB 2179
Betriebsbeitrag, Auftragsvermittlungsstelle "etcetera"	1989	1	GB W 440
Wohngemeinschaft für Schwerstabhängige, Fürsorgeamt	1989	1	SRB 3467
Erweiterung des Angebotes an therapeutischen Wohngruppen des Sozialamtes (Amt für Kinder- und Jugendheime)	1989	1	GB W 494
Ablehnung Behördeninitiative der Vorsteherin des Sozialamtes, Revision des BetmG	1989	5	SRB 438
Orientierung und Aussprache im Stadtrat über die Drogenpolitik	1989	6	SRB 226
Zuschrift, <i>Privatperson</i> , Gassenküche auf der Kronenwiese	1989	6	SRB 937
Zuschrift, Gemeinderat, Massnahmenplan zur Drogenhilfe	1989	6	SRB 3569

Zuschrift, <i>Privatperson</i> , Notschlafcontainer auf der Kronenwiese	1989	6	SRB 1268
Pressemitteilung, Situation auf dem Platzspitz	1989	6	SRB 4102
Zuschrift, Eidg. Kommission für Jugendfragen, Platzspitz	1989	6	SRB 809
Definitive Einführung, Arbeitsintegrationsprojekt Jugendamt	1990	1	SRB 3275
Erhöhung des Beitrages, Zürcher-Aids-Interventionsprojekt	1990	1	GB W 35
Betriebsbeitrag, Elternvereinigung DAJ	1990	1	SRB 3221
Sozialamt, Pilotprojekt Fixerräume	1990	1	GB
Verkleinerung der offenen Szene am Platzspitz und Verstärkung der polizeilichen Präsenz	1990	3	SRB 2042
Räumungsaktion 1990 in der Anlage Platzspitz	1990	3	SRB 2829
Veröffentlichung, Zehn Grundsätze der Drogenpolitik, Stadtrat	1990	6	Presse
Stellungnahme, Verlautbarungen der Beamten der Stadtpolizei	1990	6	SRB 3176
Zuschrift an <i>Privatperson</i>	1990	6	SRB 3480
Vergebung, Abräumungs- und Reinigungsarbeiten des Gartenbauamtes im Jahre 1991 auf dem Platzspitz	1991	1	SRB 1333
Objektkredit, Beteiligung Stadt Zürich, Städtevergleichsstudie "Etude multi-villes"	1991	1	SRB 1233
Jährlicher Beitrag, Verein "Die Alternative"	1991	1	SRB 3298
Zürcher Aids-Interventions-Pilotprojekt, anteilmässige Übernahme der bisherigen Fehlbeträge	1991	1	GB W 194
Pilotprojekt Sozialamt, Tagesstruktur für Methadonbezüger und Methadonbezügerinnen	1991	1	GB W 136
Einrichtung/Betrieb, med. Drogenstation, Stadtärztlicher Dienst	1991	1, 5	GB W 82
Rekurs Stadtrat, Auflösung Drogenszene Platzspitz durch Statthalter	1991	6	SRB 3411
Orientierung, Modifikation Zehn Grundsätze für Drogenpolitik	1991	6	Presse
Zuschrift, Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, Konzept Dezentralisierung Drogenhilfe im Kanton Zürich	1991	6	SRB 1253
Zuschrift, Regierungsrat, Pilotversuche ärztliche Abgabe von Opiaten	1991	6	SRB 1471
Zuschrift, <i>Privatperson</i> , Beanspruchung Platzspitz durch Drogensüchtige	1991	6	SRB 536
Pilotprojekt diversifizierte Verschreibung von Betäubungsmitteln	1992	1	SRB 3630
Kredit für den Einsatz freiwilliger Helfer des Amtes für Zivilschutz in der offenen Drogenszene	1992	1	SRB 288
Ausserordentliche Reinigungsarbeiten im Zusammenhang mit der Drogenszene, Kredit und Vergebung	1992	1	SRB 2132
Kredit, Erstellung Kontakt- und Anlaufstelle Gessnerallee 16	1992	1	SRB 2732
Kredit, Erstellung Kontakt- und Anlaufstelle Neufrankengasse 15	1992	1	SRB 912
Kredit, Erstellung Kontakt- und Anlaufstelle Selnaustrasse	1992	1	SRB 1146

Kredit, Erstellung Kontakt- und Anlaufstelle Zollstrasse 111	1992	1	SRB 1145
Zürcher Aids Interventions-Pilotprojekt, Übernahme der bisherigen Fehlbeträge und Neuausrichtung	1992	1	GB
Betriebsbeitrag, "Die Alternative"	1992	1	GB
Erweiterung, begleitetes Wohnen auf 600 Plätze	1992	1	GB
Schliessung Platzspitz	1992	3	Presse
Präsidium Drogendelegation an Stadtpräsident Estermann	1992	5	Presse
Zusammenlegung, Suchtpräventionsstelle und Informationsteam im Sozialamt	1992	5	GB W 283
Beitragsgesuch an den Regierungsrat, Kosten der Drogenszene	1992	5	SRB 3519
Integriertes Konzept für Notschlafstellen und begleitetes Wohnen des Fürsorgeamtes	1992	5	GB W 274
Reduktion der Notschlafstellenplätze auf 120	1992	5	GB
Zuschrift, BAG, Vernehmlassung zum Entwurf über die Verordnung über die Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Drogenprävention und Verbesserung der Lebenssituation Drogenabhängiger	1992	6	SRB 844
Zuschrift, Regierungsrat, Genehmigung Pilotprojekt, diversifizierte Verschreibung von Betäubungsmitteln	1992	6	SRB 3630
Zuschrift, Schweizerischer Städteverband, Beitritt Schweiz zum Betäubungsmittel-Übereinkommen und Änderung des BetmG	1992	6	SRB 1492
Zuschrift, Regierungsrat, Dezentralisierung Drogenhilfe	1992	6	SRB 2020
Zuschrift, Polizei-Beamten-Verband der Stadt Zürich und Verband der Detektive der Stadtpolizei	1992	6	SRB 2281
Zuschrift, Aktion betroffener Anrainer, Schadenersatzbegehren wegen Drogenszene	1992	6	SRB 3157
Ausserordentliche Reinigungsarbeiten bei öffentlichen Anlagen im Zusammenhang mit der Drogenszene	1993	1	SRB 1044
Miete und Ausbau von Räumen, Seilergraben 55, Pilotprojekt zur diversifizierten Abgabe von Betäubungsmitteln	1993	1	SRB 3195
Betriebsbeitrag, Elternvereinigung DAJ	1993	1	SRB 3941
Umbau /Einrichtung, Kontakt- und Anlaufstelle Neufrankengasse	1993	1	SRB 2727
Genehmigung Versuchsphase, "Mobile Sozialarbeit in der Überlebenshilfe für Suchtmittelabhängige", "Auffällige in Not"	1993	1	SRB 405
Beitrag, Verein ARUD, Versuch der diversifizierten Drogenverschreibung und Drogenabgabe an drogenabh. Prostituierte	1993	1	SRB 3190
Kredit und Vertragsgenehmigung mit der Sektion Zürich des Schweizerischen Roten Kreuzes	1993	1, 2	SRB 2580
Auslandreise der Drogendelegation	1993	1, 5	SRB 3453
Auslandreisen der Projektorganisation offene Drogenszene	1993	1, 5	SRB 2152
Einrichtung, Vermittlungs- und Rückschaffungszentrum Hegibach, Heliostrasse 22	1993	3	SRB 2517
Koordinationsbestrebungen zwischen Stadt und Kanton ZH	1993	5	Presse

Entzug des Auftrages an die ZAGJP zur Gassenarbeit und Beitragsreduktion	1993	5	SRB 404
Projektevaluation Vermittlungs- und Rückführungszentrum Hegibach	1993	5	SRB 2962
Orientierung, Drogensituation	1993	6	SRB 1910
Orientierung, Sofortmassnahmen in der offenen Drogenszene	1993	6	SRB 2437
Orientierung, Vermittlungs- und Rückschaffungszentrum Hegibach	1993	6	SRB 3380

Legende:

GB	Geschäftsbericht des Stadtrates
SRB	Stadtratsbeschluss
STAPOZü	Stadtpolizei Zürich
W	Weisung

Kanton Zürich

Policy-Typen:

- 1 distributiv
- 2 ökonomisch regulativ
- 3 sozial regulativ
- 4 redistributiv
- 5 konstitutiv
- 6 symbolisch
- 9 nicht einzuordnende

Massnahme

Jahr Typ Quelle

Eröffnung, Drop-In Zürich	1970	1	RRB 6295
Stationäre Behandlungsstation für Drogengefährdete	1971	1	RRB 4699
Kaderkurse (Unterrichtswesen) über Drogen, Kredit	1972	1	RRB 2635
Aufklärungsschrift über Drogen für Lehrer	1972	1	GB RR317
Einführungskurse über Suchtgefahren für Lehrer	1972	1	GB RR378
Orientierungsschrift über Drogen für Lehrer	1972	1	DB 3/89
Vertrag, Gruppe Alternative, Verwendung Ulmenhof	1972	2	RRB 5692
Vernehmlassung an EDI über Änderung des BetmG	1973	6	RRB 940
Rundschreiben Gesundheitsdirektion, Ärzte und Apotheker	1973	6	DB ZH 82
Dokumentation über Drogen für Lehrer im Pestalozzianum	1976	1	GB RR378
Raummiete Drop-In, Dufourstr. 181, Vertrag	1976	1, 2	RRB 2599
Verordnung über den Verkehr mit Heilmitteln, Ärzte brauchen zur Abgabe von Betm Bewilligung der Gesundheitsdirektion	1976	2	RRB 48
Drogenklinik Sonnenbühl, Oberembrach, Errichtung, Kredit, Beratung und Beschluss	1977	1	RRB 2678
Einsetzung der Kantonalen Drogenkommission	1977	5	
Schreiben, EJPD, Drogenschmuggel und -handel	1977	6	RRB 1675
Kostgeldgesprächen und Vertragsgenehmigung, Drogenklinik Aebi-Hus, Brüttelen BE	1978	2	RRB 2773
Unterstellung von Valoron (Tilidin) unter die Betm-Kontrolle	1978	3	GB RR270
Richtlinien zur Behandlung Betm-Abhängiger mit Betm	1978	3	GB RR224
Vollzug des BetmG durch Gesundheitsdirektion	1978	5	RRB 5363
Publikation des Drogen-Bulletins durch Gesundheitsdirektion	1979	1	GB RR265
Vademecum zu Drogenproblemen für Lehrer	1979	1	GB RR360
Änderung Heilmittelverordnung, strengere Regelung für die Abgabe von Betäubungsmitteln	1979	3	RRB 4736

Einsetzung der Kommission Drogenprophylaktischer Unter- richt des Kantonalen Erziehungsrates	1979	5	GB RR360
Verfügung der Direktion des Gesundheitswesens über die Abgabe von Optalidon, Tonopan und Paracodin	1980	3	Amtsblatt
Eröffnung, Drop-In Wetzikon	1983	1	RRB 133
Eröffnung, Drop-In Bülach	1983	1	GB RR198
Publikation des Lehrmittels "Schüler und Drogen"	1983	1	
Mietvertrag Militärstr. 8, Methadonberatungsstelle des So- zialpsychiatrischen Dienstes	1983	1, 2	RRB 871
Beratungsstelle für Drogenprobleme Wetzikon, Vertrag	1983	1, 2	RRB 133
Beitragsberechtigung, Drogenentzugsstation Bombach	1983	1, 5	RRB 1522
Befristete Beitragsberechtigung, Schweizer Jugendschiff zur See "PLUS"	1983	1, 5	RRB 2606
Wahl der Drogenkommission für 1983-87	1983	5	RRB 3478
Betriebsbeitrag, Auffangstation Tiefenbrunnen	1984	1	RRB 1088
Verschärfte Rezeptpflicht für Rohypnol	1984	3	
Eröffnung, Drop-In Glattal in Dübendorf	1985	1	GB RR210
Errichtung, Fortbildungsstelle für Suchtprophylaxe am Pestalozzianum, Kredit	1985	1, 5	RRB 4019
Beitragsberechtigung, Drogenentzugsstation Frankental	1985	1, 5	RRB 1282
Kantonsarzt erlässt Spritzenabgabeverbot	1985	2, 3	Presse
Umstrukturierung innerhalb der kantonalen Drogenkommis- sion	1985	5	
Aufsichtsbeschwerde, freie Abgabe von Injektionsspritzen an Süchtige, keine Folge	1985	6	RRB 3536
Betriebsbeitrag, Auffangwohn- und Arbeitsgruppe der ZAGJP	1986	1	RRB 2888
Betriebsbeitrag, Auffangstation Zollstrasse 111	1986	1	RRB 2888
Genehmigung Mietvertrag, Ambulatorium Oerlikon der Psy- chiatrischen Klinik Hard Embrach	1986	1, 2	RRB 1538
Änderung Heilmittelverordnung, Verkauf und Abgabe von Injektionsmaterial an Süchtige möglich	1986	2, 3	RRB 3131
Ablehnung Rekurs, Methadonbehandlung für Betm- Abhängige	1986	6	RRB 1324
Betriebsbeitrag, Auffangwohn- und Arbeitsgruppe der ZAGJP	1987	1	RRB 2563
Betriebsbeitrag, Auffangstation Zollstrasse 111	1987	1	RRB 2563
Betriebsbeitrag, Wohngemeinschaft Obsthald Zürich	1987	1	RRB 2563
Richtlinien zur methadonunterstützten Behandlung Heroi- abhängiger, Zugang wird erleichtert	1987	3	GB RR231
Erneuerungswahl Drogenkommission 1987-91	1987	5	RRB 2005
Betriebsbeitrag, Zollstrasse 111	1988	1	RRB 2489
Suchtprophylaxe am Pestalozzianum, Kredit	1989	1	RRB 1903
Betriebsbeitrag, Zollstrasse 111	1989	1	RRB 3313

Beitrag, Beratungsstelle für Drogenprobleme, Drop-In Dietikon	1989	1	RRB 3030
Betriebsbeitrag, Verein Drogenentzug und Drogenhilfe	1989	1	RRB 1799
Beiträge, Zürcher Aids-Interventions-Pilotprogramm für Drogengefährdete und Drogenabhängige	1989	1	RRB 1211
Strafanstalt Regensdorf nimmt Methadonprogramm auf	1989	1	Presse
Beitragsberechtigung, Krankenzimmer für Obdachlose	1989	1, 5	RRB 503
Genehmigung Mietvertrag, Drop-In Dietikon	1989	2	RRB 3030
Erweiterung der Drogenkommission	1989	5	GB RR231
Beitrag, Zürcher-Aids-Interventions-Pilotprogramm für Drogengefährdete und Drogenabhängige	1990	1	RRB 3367
Beteiligung an Medienkampagne zur Suchtprophylaxe, Kredit	1990	1	RRB 2377
Entzugsstation Bläsimühle in Russikon	1990	1	GB RR247
Therapiestation Steinwies Zürich	1990	1	GB RR247
Beitrag an Erwerb Liegenschaft Thujastrasse 8 , Krisenwohngruppe Verein Gemeinschaft Arche	1990	1	RRB 2192
Festsetzung jährlicher Beitrag, Krankenstation Sune-Egge	1990	1, 5	RRB 2193
Festsetzung jährlicher Beitrag, Elternvereinigung DAJ	1990	1, 5	RRB 249
Festsetzung jährlicher Beitrag, Verein Gemeinschaft Arche	1990	1, 5	RRB 2192
Genehmigung Mietvertrag, Entzugsstation Bläsimühle, Sozialpsychiatrischer Dienst	1990	2	RRB 2441
Rekurs wegen Abgabe von Betäubungsmitteln durch Ärzte an Drogensüchtige, abgelehnt	1990	6	RRB 1661
Regierungsrat spricht sich für dezentrale Einrichtungen zur fürsorgerischen Betreuung von Drogensüchtigen aus	1990	6	Presse
Unentgeltliche Zurverfügungstellung, Wohnheim Wald für Methadonabhängige	1991	1	RRB 2398
Eröffnung, Drop-In Zürich-Nord	1991	1	GB RR252
Betriebssubventionen, Fürsorgeeinrichtungen der Stadt Zürich	1991	1	RRB 4131
Befristete Beitragsberechtigung, Jugendschiff zur See "PLUS"	1991	1	RRB 925
Ausweitung der Stadtzürcher Kampagne "Sucht hat viele Ursachen" auf das ganze Kantonsgebiet	1991	1	Presse
Festsetzung Subvention, Therapiestation Heimgarten, Gemeinschaft Arche	1991	1, 5	RRB 1232
Änderung Heilmittelverordnung, Erleichterung Betm-abgabe	1991	3	RRB 2121
Richtlinien zur methadonunterstützten Behandlung Heroinabhängiger	1991	3	Gesundheitsdir.
Erneuerungswahl Drogenkommission 1991-95	1991	5	RRB 2868
Schaffung eines Kantonalen Drogendelegierten	1991	5	GB RR253
Suchtpräventionskonzept durch das ISPM Zürich	1991	5	
Zuständigkeit des ISPM Zürich für die Planung, Förderung und Verbreitung von Prävention im Kanton Zürich	1991	5	RRB 4050

Beitragsberechtigung, Lighthouse, Pauschalbeitrag	1992	1	RRB 3915
Betriebssubventionen, Fürsorgeeinrichtungen der Stadt Zürich	1992	1	RRB 2320
Beratungsstelle für Suchtprophylaxe am Pestalozzianum	1992	1, 5	RRB 625
Schaffung der Stelle eines kantonalen Beauftragten für Prävention und Gesundheitsförderung im ISPM Zürich	1992	1, 5	Presse
Gesetz über die Fürsorgerische Freiheitsentziehung	1992	3, 5	RRB 3048
Regierungsratsbeschluss: Die Polizeirichterämter sind zuständig für die Ahndung von Betm-Delikten	1992	5	RRB 842
Zuschrift, Polizeivorstand der Stadt Zürich, Rechtsgrundlagen für Zwangsmassnahmen bei Süchtigen und Verwahrlosten	1992	6	RRB 94
Betriebssubventionen, Fürsorgeeinrichtungen der Drogenhilfe	1993	1	RRB 2290
Zurverfügungstellung und Subventionszusicherung für das Vermittlungs- und Rückführungszentrum Hegibach	1993	1	RRB 2959
Ausschaffungsgefängnis Kloten, Zustimmung und Bau	1993	3	RRB 2399
Ermächtigung, vorzeitige Entlassungen, Entlastung der Gefängnisse	1993	5	RRB 1363, 2121, 2642
Koordinationsbestrebungen zwischen Stadt und Kanton	1993	5	Presse
Zuschrift, Stadtrat Zürich, Kantonale Unterstützung von Massnahmen gegen offene Drogenszene in Zürich	1993	6	RRB 2103
Zuschrift an Stadtrat Zürich, Weiterführung des Vermittlungs- und Rückführungszentrums Hegibach	1993	6	RRB 3746
Regierungsrat spricht sich gegen Tolerierung von Drogen aus	1993	6	Presse
Vermittlung und Rückführung von Drogenabhängigen, Zuschrift an die Kantonsregierungen, Vormundschaftsbehörden und Bezirksräte	1993	6	RRB 2687

Legende:

DB ZH	Drogenbericht Zürich
DB	Drogenbulletin
RRB	Regierungsratsbeschluss
GB RR	Geschäftsbericht des Regierungsrats

Datensatz Stadt Zürich: nach Policy-Typ

	distributiv	ökon.-reg.	soz.-reg.	redistributiv	konstitutiv	symbolisch
1969	0	0	1	0	1	0
1970	0	0	0	0	0	0
1971	0	0	0	0	0	0
1972	0	0	0	0	0	0
1973	0	0	0	0	0	0
1974	0	0	0	0	0	0
1975	0	0	0	0	0	1
1976	0	0	0	0	0	0
1977	0	0	0	0	0	0
1978	0	0	1	0	0	1
1979	1	0	1	0	1	0
1980	2	0	0	0	1	0
1981	1	0	0	0	0	2
1982	2	0	1	0	1	0
1983	7	1	0	0	3	4
1984	2	0	0	0	2	0
1985	7	0	0	0	5	2
1986	5	1	1	0	3	0
1987	2	0	1	0	0	3
1988	8	0	0	0	0	1
1989	16	0	0	0	1	6
1990	4	0	2	0	0	3
1991	6	0	0	0	1	5
1992	10	0	1	0	4	6
1993	9	1	1	0	5	3
Summe	82	3	10	0	28	37

Datensatz Kanton Zürich: nach Policy-Typ

	distributiv	ökon.-reg.	soz.-reg.	redistributiv	konstitutiv	symbolisch
1970	1	0	0	0	0	0
1971	1	0	0	0	0	0
1972	4	1	0	0	0	0
1973	0	0	0	0	0	2
1974	0	0	0	0	0	0
1975	0	0	0	0	0	0
1976	2	2	0	0	0	0
1977	1	0	0	0	1	1
1978	0	0	2	0	1	0
1979	2	0	1	0	1	0
1980	0	0	1	0	0	0
1981	0	0	0	0	0	0
1982	0	0	0	0	0	0
1983	7	2	0	0	3	0
1984	1	0	1	0	0	0
1985	3	1	1	0	3	1
1986	3	2	1	0	0	1
1987	3	0	1	0	1	0
1988	1	0	0	0	0	0
1989	7	1	0	0	2	0
1990	8	1	0	0	3	2
1991	6	0	2	0	5	0
1992	4	0	1	0	4	0
1993	2	0	1	0	2	4
Summe	56	10	12	0	26	11

Datensatz Stadt Zürich: nach Legislaturperioden

	distributiv	ökon.-reg.	soz.-reg.	redistributiv	konstitutiv	symbolisch
1966-70	0	0	1	0	1	0
1970-74	0	0	0	0	0	0
1974-78	0	0	1	0	0	2
1978-82	6	0	3	0	3	3
1982-86	23	2	2	0	14	6
1986-90	35	1	4	0	4	13
1990-94	29	1	4	0	10	17

Datensatz Kanton Zürich: nach Legislaturperioden

	distributiv	ökon.-reg.	soz.-reg.	redistributiv	konstitutiv	symbolisch
1967-71	2	0	0	0	0	0
1971-75	5	1	0	0	0	2
1975-79	5	2	3	0	3	1
1979-83	9	2	2	0	4	0
1983-87	17	5	4	0	7	2
1987-91	26	2	3	0	11	2
1991-95	12	0	4	0	11	4

Datensatz Stadt Zürich: gemäss Periodisierung

	distributiv	ökon.-reg.	soz.-reg.	redistributiv	konstitutiv	symbolisch
1965-71	0	0	1	0	1	0
1972-86	27	2	4	0	16	10
1987-95	55	1	5	0	11	27

Datensatz Kanton Zürich: nach Periodisierungen

	distributiv	ökon.-reg.	soz.-reg.	redistributiv	konstitutiv	symbolisch
1965-71	2	0	0	0	0	0
1972-86	23	8	7	0	9	5
1987-95	31	2	5	0	17	6

Anhang 3: Fragebogen für den Fall Zürich

FRAGEBOGEN

Wie im Begleitbrief erwähnt, untersuche ich für meine Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich politische Entscheide im Bereich der Drogenpolitik. Ich möchte mich bei Ihnen über die Rolle erkundigen, die ihre Organisation bei einzelnen dieser Entscheide gespielt hat.

01 **Fragebogen-Nummer:** *(leer lassen)* _____

02 **Organisations-Kürzel:** *(leer lassen)* _____

03 **Name der Organisation:**

04 **Postadresse:**

05 **Kontaktperson für Rückfragen:**

Telefonnummern:

_____ / _____

_____ / _____

06 Formeller Status der Organisation:

- ☐ Organisation der öffentlichen Verwaltung / des öffentlichen Dienstes
- ☐ Politische Partei
- ☐ Gewerkschaft / Arbeitnehmerverband
- ☐ Arbeitgeberverband
- ☐ Firma / Private Unternehmung
- ☐ Stiftung / Verein / Gemeinnützige Organisation
- ☐ andere: _____

07 Gründungsdatum der Organisation:

**Seit wann beschäftigt sich ihre Organisation
mit der Drogenproblematik?**

08 Räumlicher Aktionsradius Ihrer Organisation

- ☐ lokal / städtisch
- ☐ regional / kantonale
- ☐ national
- ☐ international

09 Statistische Angaben über die Grösse Ihrer Organisation

<u>Organisation als Ganzes</u>	<u>Sektor Drogenfragen¹</u>
# Angestellte _____	_____
# Freiwillige _____	_____
# Mitglieder ² _____	_____
Jahresbudget ³ _____	_____
Subvention ⁴ _____	_____

- 1 Organisationen, die in Drogenfragen spezialisiert sind, füllen bitte lediglich die erste Kolonne aus. Organisationen, die in mehreren Bereichen tätig sind, füllen beide Kolonnen aus.
- 2 Nur für Mitgliedschaftsorganisationen.
- 3 Bitte angeben, falls es sich um eine Schätzung handelt.
- 4 Nur für gemeinnützige Organisationen.

- 10 **Falls Sie noch Präzisierungen zu Ihrer Organisation haben, können sie diese hier angeben:**

11 **Welches sind die hauptsächlichen Tätigkeitsbereiche ihrer Organisation bezüglich der Drogenproblematik?**

(mehrere Antworten möglich)

- ☐ Prävention
- ☐ Therapie
- ☐ Überlebenshilfe / Medizinische Versorgung
- ☐ Unterbinden von Konsum und/oder Handel
- ☐ Forschung / Statistik
- ☐ Beschaffung finanzieller Mittel
- ☐ Koordination von Massnahmen / Programmen / Politiken
- ☐ Durchführung einer Massnahme / eines Programms / einer Politik
- ☐ Politische Einflussnahme / Interessenvertretung
- ☐ Moralische Unterstützung von Süchtigen und/oder deren Eltern
- ☐ andere: _____

12 **Welches sind ihre Aktivitäten in den folgenden Tätigkeitsbereichen?** (mehrere Antworten möglich)

Prävention / Erziehung / Information

- ☐ Telefonische Beratung
- ☐ Erstellen von Informationsmaterial
- ☐ Durchführen von Informationskampagnen
- ☐ Information- und Aufklärungsarbeit (inkl. GassenarbeiterInnen)
- ☐ Prävention am Arbeitsplatz

- ☐ Schulung (von Freiwilligen, Personal im Gesundheitswesen, etc.)
- ☐ andere: _____

Soziale, medizinische und therapeutische Dienstleistungen

- ☐ Medizinische Dienstleistungen, Überlebenshilfe
- ☐ Rechtsberatung (auch Versicherungsfragen, Sozialansprüche)
- ☐ Psychologische Unterstützung / Persönliche Beratung
- ☐ Entzug
- ☐ Medizinisch kontrollierte Abgabe von Betäubungsmitteln
- ☐ Bereitstellen / Betreiben von Unterkünften (z.B. Notschlafstellen)
- ☐ Vermittlungsdienste (Arbeits-, Entzugs- und Therapieplätze)
- ☐ Unterhalt von Selbsthilfegruppen
- ☐ andere: _____

Forschung

- ☐ Medizinische Forschung
- ☐ Sozialwissenschaftliche Forschung
- ☐ Psychologische Forschung (inkl. Psychiatrie)
- ☐ andere: _____

Kontrolle

- ☐ Unterbinden des Konsums von illegalen Drogen
- ☐ Unterbinden des Handels mit illegalen Drogen
- ☐ Kontrolle des Konsums von legalen Drogen
- ☐ Kontrolle des Handels mit legalen Drogen
- ☐ andere: _____

Politische Einflussnahme / Bürger- und Menschenrechte

- ☐ Öffentlichkeitsarbeit
- ☐ Politisches Lobbying
- ☐ Schutz von Bürger- und Menschenrechten
- ☐ andere: _____

☐ **Beschaffung finanzieller Mittel**

☐ **Anderes:** _____

13 **Wie stark oder schwach ist ihre Organisation an der Drogenpolitik ganz generell interessiert?**

- ☐ sehr stark
- ☐ stark
- ☐ mittel
- ☐ schwach
- ☐ sehr schwach
- ☐ kein Interesse

14 Wenn Sie an alle Ihre Aktivitäten zur Gestaltung und Beeinflussung der Drogenpolitik denken, und zwar im Vergleich zu anderen Politikbereichen wie Finanzpolitik, Kulturpolitik usw., **wieviel Prozent Ihrer Zeit verwenden Sie für den Bereich "Drogenpolitik"?**

(grobe Schätzung)

_____ %

+ **Nehmen Sie bitte die Liste A zur Hand**

15 **Wir haben hier eine Liste von Organisationen zusammengestellt, die im Bereich "Drogenpolitik" aktiv sind. Kreuzen Sie bitte diejenigen Organisationen an, von denen sie schon gehört haben und davon diejenigen, die nach Ihrer Auffassung im Bereich "Drogenpolitik" besonders einflussreich sind.**

15a **Kennen Sie noch andere Organisationen, die im Bereich "Drogenpolitik" besonders einflussreich sind, jedoch nicht auf der Liste A stehen?**

☐ ja

☐ nein

WENN JA:

15b **Welche?**

16a **Welche Ansichten unterstützt Ihre Organisation in der aktuellen drogenpolitischen Debatte um den Konsum von Betäubungsmitteln?**

Geben Sie bitte bei den folgenden Aussagen an, ob Sie

- | | |
|---------------------------------------|-------|
| "völlig einverstanden", | [1] |
| "eher einverstanden", | [2] |
| "unentschieden", | [3] |
| "eher nicht einverstanden" oder | [4] |
| "überhaupt nicht einverstanden" sind. | [5] |

- [] *«Der Konsum von allen Betäubungsmitteln sollte für Erwachsene (über 18 Jahre alt) generell legal sein»*
- [] *«Der Konsum von Haschisch/Marihuana sollte für Erwachsene legal sein»*
- [] *«Der Konsum von Betäubungsmitteln soll illegal bleiben. Für Konsumenten kann anstelle von einer Strafe eine therapeutische Massnahme treten»*
- [] *«Der Konsum von Betäubungsmitteln soll illegal bleiben. Im Falle von wiederholtem Konsum sind Zwangsmassnahmen anzuordnen»*

16b **Welche Ansichten unterstützt Ihre Organisation in der aktuellen drogenpolitischen Debatte um die ärztlich kontrollierte Abgabe von Betäubungsmitteln?**

Geben Sie bitte bei den folgenden Aussagen an, ob Sie

- | | |
|---------------------------------------|-------|
| "völlig einverstanden", | [1] |
| "eher einverstanden", | [2] |
| "unentschieden", | [3] |
| "eher nicht einverstanden" oder | [4] |
| "überhaupt nicht einverstanden" sind. | [5] |

[] *«Die ärztlich kontrollierte Abgabe von Heroin sollte ausgedehnt werden»*

[] *«Eine ärztlich kontrollierte Abgabe von Heroin sollte nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen»*

[] *«Eine ärztlich kontrollierte Abgabe von Betäubungsmitteln soll nur beim Methadon möglich sein»*

[] *«Eine ärztlich kontrollierte Abgabe jeglicher Betäubungsmittel ist abzulehnen»*

Jetzt möchten wir Ihnen einige Fragen über einzelne politische Entscheidungen im Bereich der Drogenpolitik stellen.

Am 26. August 1992 hat der Stadtrat von Zürich beschlossen, die Suchtpräventionsstelle und das Informationsteam im Sozialamt der Stadt Zürich zusammenzulegen.

17a Geben Sie bitte an, wie stark das Interesse Ihrer Organisation an dieser Entscheidung war.

- ☐ sehr stark
- ☐ stark
- ☐ mittel
- ☐ schwach
- ☐ sehr schwach
- ☐ kein Interesse

17b Wenn Sie zurückdenken, nahm Ihre Organisation an der Formulierung des Gesetzesvorschlags (bzw. der vorgeschlagenen Verordnung) teil?

- ☐ ja
- ☐ nein

17c Und ist Ihre Organisation für oder gegen diese Entscheidung gewesen?

- ☐ dafür
- ☐ dagegen
- ☐ sowohl dafür als auch dagegen
- ☐ keine Position

Am 6.Oktober 1993 hat der Stadtrat Zürich beschlossen, der Elternvereinigung drogenabhängiger Jugendlicher (DAJ) Zürich einen Betriebsbeitrag zu entrichten.

18a Geben Sie bitte an, wie stark das Interesse Ihrer Organisation an dieser Entscheidung war.

- ☐ sehr stark
- ☐ stark
- ☐ mittel
- ☐ schwach
- ☐ sehr schwach
- ☐ kein Interesse

18b Wenn Sie zurückdenken, nahm Ihre Organisation an der Formulierung des Gesetzesvorschlags (bzw. der vorgeschlagenen Verordnung) teil?

- ☐ ja
- ☐ nein

18c Und ist Ihre Organisation für oder gegen diese Entscheidung gewesen?

- ☐ dafür
- ☐ dagegen
- ☐ sowohl dafür als auch dagegen
- ☐ keine Position

Am 1. Juni 1988 hat der Stadtrat beschlossen, Kontakt- und Anlaufstellen für Drogenabhängige zu schaffen.

19a Geben Sie bitte an, wie stark das Interesse Ihrer Organisation an dieser Entscheidung war.

- ☐ sehr stark
- ☐ stark
- ☐ mittel
- ☐ schwach
- ☐ sehr schwach
- ☐ kein Interesse

19b Wenn Sie zurückdenken, nahm Ihre Organisation an der Formulierung des Gesetzesvorschlags (bzw. der vorgeschlagenen Verordnung) teil?

- ☐ ja
- ☐ nein

19c Und ist Ihre Organisation für oder gegen diese Entscheidung gewesen?

- ☐ dafür
- ☐ dagegen
- ☐ sowohl dafür als auch dagegen
- ☐ keine Position

Im Oktober 1991 beschloss der Stadtrat, die offene Drogenszene am Platzspitz aufzulösen.

20a Geben Sie bitte an, wie stark das Interesse Ihrer Organisation an dieser Entscheidung war.

- ☐ sehr stark
- ☐ stark
- ☐ mittel
- ☐ schwach
- ☐ sehr schwach
- ☐ kein Interesse

20b Wenn Sie zurückdenken, nahm Ihre Organisation an der Formulierung des Gesetzesvorschlags (bzw. der vorgeschlagenen Verordnung) teil?

- ☐ ja
- ☐ nein

20c Und ist Ihre Organisation für oder gegen diese Entscheidung gewesen?

- ☐ dafür
- ☐ dagegen
- ☐ sowohl dafür als auch dagegen
- ☐ keine Position

1993 hat der Stadtrat beschlossen, ein Pilotprojekt für die kontrollierte Abgabe von Betäubungsmitteln zu starten.

21a Geben Sie bitte an, wie stark das Interesse Ihrer Organisation an dieser Entscheidung war.

- ☐ sehr stark
- ☐ stark
- ☐ mittel
- ☐ schwach
- ☐ sehr schwach
- ☐ kein Interesse

21b Wenn Sie zurückdenken, nahm Ihre Organisation an der Formulierung des Gesetzesvorschlags (bzw. der vorgeschlagenen Verordnung) teil?

- ☐ ja
- ☐ nein

21c Und ist Ihre Organisation für oder gegen diese Entscheidung gewesen?

- ☐ dafür
- ☐ dagegen
- ☐ sowohl dafür als auch dagegen
- ☐ keine Position

- 22 **Manchmal benötigt man Informationen über politische Fragen, die nur von anderen Organisationen bereitgestellt werden können.**

+Nehmen Sie bitte wieder die Liste A zur Hand

Kreuzen Sie bitte alle Organisationen auf der Liste A an, die *Ihnen* diese Art von Informationen geben.

- 23 **Andere Organisationen können sich auch an Sie wenden, um Informationen über bestimmte politische Fragen zu erhalten.**

Bitte kreuzen Sie alle Organisationen auf der Liste A an, denen *Sie* diese Art von Informationen geben.

- 24 **In welchen übergeordneten Gremien (Kommissionen oder Arbeitsgruppen) diskutieren Sie mit anderen Organisationen über die Drogenproblematik?**

Vielen Dank für das Ausfüllen des Fragebogens. Bitte retournieren Sie ihn mit dem beigelegten Antwortcouvert.

Kreuzen Sie bitte an, ob Sie sich für die Resultate der Untersuchung interessieren.

☐ ja, lassen Sie uns die Resultate zukommen

☐ nein danke, wir sind nicht daran interessiert

Anhang 4: Berechnung der Rangdifferenzen

Wenn ungünstige Häufigkeitsverteilungen keinen Chi-Quadrat-Test mehr erlauben, können für die auftretenden Häufigkeiten in den einzelnen Kategorien (k) Ränge (r_k) verteilt werden. Die Berechnung oder Verteilung der Ränge auf die einzelnen Kategorien erfolgt nach den Regeln (Siegel/Castellan 1988: 133), die auch sonst bei der Rangverteilung für nicht-parametrische statistische Tests üblich sind: Alle Ränge müssen genau einmal vergeben werden. Die Summe der verteilten Ränge bleibt sich dabei stets gleich. Die Kategorie mit der niedrigsten Frequenz erhält den ersten Rang (den tiefsten Wert), diejenige mit der höchsten Frequenz den letzten - in unserem Fall den sechsten - Rang (also den höchsten Wert).

Mit Hilfe dieser Methode können dann die Ränge der kantonalen mit den städtischen Policy-Typen verglichen werden. Die Rangdifferenzen (d_k) für je denselben Policy-Typ der Stadt und des Kantons ergeben aufsummiert ein grobes Mass für die Unterschiede zwischen städtischer und kantonaler Verwendung von Policy-Typen im Bereich der Drogenpolitik. Um einen leicht interpretierbaren, in Prozentwerten ausdrückbaren Indikator für die Differenz zwischen Kanton und Stadt zu schaffen, gilt es zunächst, die maximalen Rangdifferenzen, die bei einer 6x2-Kreuztabelle entstehen können, zu berechnen (siehe Tabelle 1).

Die in Tabelle 1 aufgeführte Verteilung von Rängen auf die einzelnen Kategorien stellt diejenige Verteilung dar, welche die höchstmöglichen Differenzen zwischen den Rängen der Stadt und des Kantons erzeugt (In der Zeile "Differenz": Absolutwerte aus der Subtraktion Rang der Stadt minus Rang des Kantons). Eine Verteilung mit einer höheren Differenzensumme ist nicht möglich. Die maximale Differenzensumme (d_{\max}) beträgt in unserem Fall 18.

Tabelle 1: Maximale Rangdifferenzen in einer 6x2-Felder-Kreuztabelle

Policy-Typen	distrib.	ökon.-reg.	soz.-reg.	redistrib.	konstitutiv	symbol.
Rang Stadt	1	2	3	4	5	6
Rang Kanton	6	5	4	3	2	1
Differenz	5	3	1	1	3	5

SUMME

18

Die Zuordnung von Rängen kann sich (wie in Tabelle 1 dargestellt) sehr einfach gestalten oder (wie in Tabelle 2 vorgeführt) einige Rechenoperationen benötigen. Im ersten Beispiel für eine Rangzuordnung (Tabelle 2) lässt sich diese Bedingung leicht erfüllen. Die Rangverteilung erfolgt wie oben beschrieben.

Tabelle 2: Erstes Beispiel für eine Rangzuordnung

Frequenz	17	5	4	0	9	2
Ränge	6	4	3	1	5	2

Die Schwierigkeit beim zweiten Beispiel für eine Rangzuordnung (Tabelle 3) besteht darin, dass die absoluten Frequenzen 0 und 4 je zweimal vorkommen. Welcher Rang soll diesen Frequenzen nun zukommen? Da als Bedingung gilt, dass für jede Zelle ein Rang vergeben werden *muss*, wird wie folgt vorgegangen: Die erste Kategorie mit der Frequenz 0 erhält den Rang 1, die zweite Kategorie mit Belegung 0 den Rang 2. Um beide gleich zu bewerten, wird die Summe der verteilten Ränge ($1+2=3$) auf die beiden Kategorien aufgeteilt ($3/2=1.5$). So erhält jede Kategorie als Resultat 1.5 Rangpunkte. Die Ränge 1 und 2 gelten nun aber als vergeben. Die nächstfolgenden Ränge 3 und 4 werden analog auf die beiden Kategorien mit der Frequenz 4 aufgeteilt, so dass beide 3.5 Rangpunkte aufweisen.

Tabelle 3: Zweites Beispiel für eine Rangzuordnung

Frequenz	12	0	4	0	16	4
Ränge	5	1.5	3.5	1.5	6	3.5

Aus den errechneten Rängen ($r_{k, \text{stadt}}$; $r_{k, \text{kanton}}$) für jede Kolonne (k) und den maximal möglichen Rangdifferenzen (d_{max}) lässt sich ein Quotient (Q) berechnen, der darüber Auskunft gibt, wie stark sich der Kanton und die Stadt Zürich in der Anwendung von Policy-Typen unterscheiden. Der Wertebereich des Quotienten schwankt zwischen 0 und 100%, wobei ein Wert von 100% die grösstmögliche Abweichung voneinander bedeuten würde.

$$(d_k) / d_{\max} * 100 = Q$$

$$d_k = |r_{k, \text{stadt}} - r_{k, \text{kanton}}|$$

$$d_{\max} = 18$$

Mithilfe der obenstehenden Formeln sollte die Nachvollziehbarkeit der Berechnung des Quotienten Q gewährleistet sein.

Anhang 5: Einflussreputation in den Politiknetzwerken

Bern: Die einflussreichsten Akteure in der Drogenpolitik (N=11)

Nr	Organisation	Kürzel	Score
01	Stiftung Contact	CONT	17
02	Fürsorgedirektion der Stadt Bern	FUER	16
03	Polizeidirektion der Stadt Bern	SPOL	15
04	Gemeinderat der Stadt Bern (Exekutive)		14
05	Gesundheits- und Fürsorgedirektion Kanton Bern	GEFB	12
06	Städtischer Drogenstab		12
07	Städtische Fachkommission für Drogenfragen		10
08	Jugendamt der Stadt Bern, Sozialdienste	JUAS	9
09	Jugendamt der Stadt Bern	JUAB	9
10	Koda-1 medizinischer Dienst	KODA	8
11	FDP Stadt Bern	FDPB	8
12	SP Stadt Bern	SPSB	8
13	Beauftragter für Suchtfragen Kanton BE		8
14	Stadtrat der Stadt Bern (Legislative)		7
15	Kantonsarzt	KARZ	5
16	PLUS	PLUS	5

Maximal erreichbare Anzahl Nennungen = 20 (Eigennennungen erlaubt).

Nicht-einheitliche Akteure: 4); 6); 7); 14).

Zusammenlegungen: 5) + 13).

Chur: Die einflussreichsten Akteure in der Drogenpolitik (N=22)

Nr	Organisation	Kürzel	Score
01	Beauftragte für Drogenfragen im JPSPD, Kanton GR	JPSPD	22
02	Aids-Hilfe Graubünden	AHGR	20
03	Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement GR		19
04	Staatsanwaltschaft Graubünden	STAG	17
05	AG für risikoarmen Umgang mit Drogen	ARUD	16
06	Kantonsarzt Graubünden	KTAZ	16
07	Drogenkommission GR		15
08	Kantonspolizei Graubünden	KRIP	14
09	Stadtrat der Stadt Chur		14
10	Tagesstruktur und Notschlafstelle UHG	NOTA	14
11	Sozialamt der Stadt Chur		13
12	SP Chur	SPCH	12
13	Soziale Dienste der Stadt Chur	SDSC	12
14	Jugend- und Drogenberatungsstelle	JDBC	12
15	Beratungsstelle Sozialdienst für Suchtgefährdete		11
16	Verein Überlebenshilfe Graubünden	UHGR	11
17	Suchtpräventionsstelle, Chur	SPST	10
18	Stadtpolizei Chur	STAP	10
19	Bündner Ärzteverein	BAZV	9
20	Notschlafstelle Chur		9
21	CSP Chur	CSPC	8
22	SVP Chur	SVPC	8
23	Psychiatrische Klinik Beverin, Cazis	PSYB	8
24	FDP Chur	FDPC	7
25	La Verda Chur	LVGR	7
26	Psychiatrische Klinik Waldhaus, Chur	PSYW	7
27	BAG Sektion Drogenfragen	BAGD	7
28	La Verda GR		6
29	Trägerverein Suchtprävention		6

Maximal erreichbare Anzahl Nennungen = 28 (Eigennennungen erlaubt).

Nicht-einheitliche Akteure: 7); 9).

Zusammenlegungen: 1) + 3); 10) + 20); 11) + 13) + 15); 25) + 28), 17) + 29).

St. Gallen: Die einflussreichsten Akteure in der Drogenpolitik (N=21)

Nr	Organisation	Kürzel	Score
01	Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen	GDVL	30
02	Stiftung Hilfe für Drogenabhängige	SHFD	23
03	SP Stadt St. Gallen	SPSG	22
04	Bundesamt für Gesundheit	BAGD	19
05	FDP Stadt St. Gallen	FDPS	19
06	CVP Stadt St. Gallen	CVPS	15
07	Kantonspolizei SG: Abteilung Drogendelikte	KAPO	14
08	Zentrum für Prävention, ZEPRA Gesamtleitung	ZEPR	14
09	Aids-Hilfe St. Gallen / Appenzell	AHSA	13
10	Kantonsarzt	KTAR	13
11	Stadtpolizei St. Gallen: Abteilung Drogendelikte	STOP	13
12	Autopartei Stadt St. Gallen	APSG	12
13	Kantonaler Beauftragter für Suchtfragen	HBAM	11
14	Kantonale Psychiatrische Klinik Wil	KPKW	10
15	Lärchenheim	REHA	10
16	Soziale Dienste und Polizeiverwaltung Stadt SG	SODI	10
17	Drogenberatung St. Gallen	DROB	9
18	Medizinisch - Soziale Hilfsstelle 2	MSH2	9
19	Medizinisch - Soziale Hilfsstelle 1	MSH1	8
20	Gassenarbeit	GASS	7
21	LdU Stadt St. Gallen	LDUS	7

Maximal erreichbare Anzahl Nennungen = 32 (Eigennennungen erlaubt).

Zürich: Die einflussreichsten Akteure in der Drogenpolitik (N=32)

	Organisation	Kürzel	Score
01	Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich	GDIR	30
02	BAG Sektion Drogenfragen	BAGD	30
03	Sozialamt der Stadt Zürich	SSOZ	29
04	Drogendelegation des Stadtrates		27
05	Sozialwerke Pfarrer Ernst Sieber	SIEB	26
06	Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich	KSTA	24
07	ARUD	ARUD	23
08	Drogendelegierter des Kantons Zürich		22
09	Eidg. Betm-kommission, Subkomm. Drogenfragen		22
10	Institut für Sozial- und Präventivmedizin	ISPM	22
11	Gemeindepräsidentenverband Zürich	GEMD	21
12	Polizeidirektion der Stadt Zürich, Kriminalpolizei	SPOL	21
13	FDP Kanton ZH	FDPZ	20
14	Gesundheits- und Wirtschaftsamt Stadt Zürich	GEWZ	20
15	SVP Kanton ZH	SVPZ	20
16	FDP Stadt Zürich		19
17	Fürsorgeamt der Stadt Zürich	FUER	19
18	Obergericht Kanton Zürich	OGER	19
19	Justizdirektion des Kantons Zürich	KJUS	18
20	Kantonale Drogenkommission		18
21	Kantonspolizei Zürich	KPOL	18
22	Polizeidirektion Kanton ZH		18
23	Aktion Betroffener Anrainer ABA	ABAR	16
24	Kantonsarzt ZH	KARZ	16
25	SP Kanton ZH	SPZH	16
26	Psych. Universitätsklinik, Sozialpsych. Dienst	DROP	15
27	Stadtärztlicher Dienst Zürich	SARZ	15
28	Suchtpräventionsstelle der Stadt Zürich, Schulamt	PRAE	15
29	Sucht- und Drogenfachleute Deutschschweiz VSD	VESD	15
30	SP Stadt Zürich		14
31	Statthalteramt des Bezirks Zürich	HALT	14
32	SVP Stadt Zürich		14

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

33	Aids-Delegierter Kanton ZH		13
34	Kriminalpolizei Stadt Zürich, Betm-Kommissariat		13
35	Aids-Hilfe Schweiz, Sektion Zürich	AHZH	12
36	Verein Jugend ohne Drogen	VJOD	12
37	Ärztegesellschaft des Kantons Zürich	AERZ	11
38	IGPD (Anker Huus, Alternative, Arche, ZAK)	IGPD	11
39	CVP Kanton ZH	CVPZ	10
40	Schweizerischer Städteverband	SSVE	10
41	Stiftung Schweiz ohne Drogen		10
42	Zürcher Arbeitsgemeinschaft für Jugendprobleme	ZAJP	10
43	CVP Stadt Zürich		9
44	Kommission Soziale Sicherheit und Gesundheit NR		9
45	Schulamts Stadt Zürich		9
46	Kommission Soziale Sicherheit und Gesundheit SR		8
47	Polizeikommando Kanton ZH, Spezialabteilung 3		8
48	Stadtzürcher Gewerbeverband/City-Vereinigung	CITY	8

Maximal erreichbare Anzahl Nennungen = 36, Eigennennungen erlaubt.

Nicht-einheitliche Akteure: 4); 9); 20); 44); 46).

Zusammenlegungen: 1) + 8); 12) + 34); 13) + 16); 15) + 32); 10) + 33); 21) + 22) + 47); 28)+45); 36) + 41); 38) + 43).

Anhang 6: Akteur-Koalitionen im Politiknetzwerk

Die Aufteilung der Organisationen im Politiknetzwerk in Koalitionen im Sinne von Sabatiers "belief systems" (Sabatier/Jenkins-Smith 1999) erfolgte durch die Auswertung der Antworten auf die acht im Fragebogen aufgeführten Items (siehe Fragen 16a und 16b im Anhang 3). Die erste Serie von vier Items erfragte die Einstellung der Organisation zur Frage der *Legalisierung* von Betäubungsmitteln. Die zweite Serie (wiederum vier Items) deckte die umstrittene kontrollierte *Abgabe von Betäubungsmitteln* an Drogensüchtige ab. Mit diesen zwei Itemserien sollten die in der drogenpolitischen Diskussion wichtigen Dimensionen abgedeckt sein.

Ein einfacher additiver Index⁴¹ für jede der beiden Dimensionen hilft, die befragten Organisationen zu verorten. Mit dem Eintrag der Indexwerte in ein zweidimensionales Koordinatensystem (siehe Graphiken 1 bis 4) entstehen vier mögliche Koalitionen. Ich habe die Koalitionen als *permissiv*, *interventionistisch*, *prohibitiv* und *ordoliberal* betitelt.

Organisationen in der permissiven Koalition stehen für eine Legalisierung aller Betäubungsmittel oder zumindest von Haschisch ein, sträuben sich gegen repressive Massnahmen und wünschen eine Ausweitung der kontrollierten Abgabe von Betäubungsmitteln wie Heroin und Methadon.

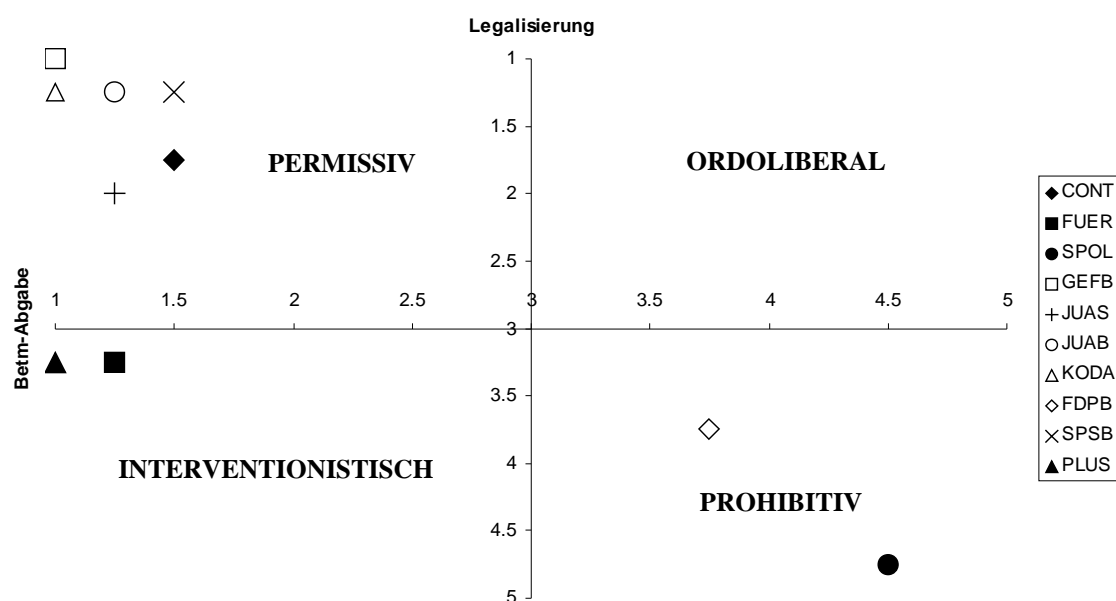
Dieser Auffassung diametral gegenüber stehen Organisationen der prohibitiven Koalition, welche punkto Legalität des Drogenkonsums für den status quo oder Zwangsmassnahmen eintreten. Eine Abgabe von Betäubungsmitteln kommt für Akteure in dieser Koalition höchstens für Methadon in Frage.

Vertreter der als ordoliberal bezeichneten Koalition sind in den untersuchten Fällen nicht aufzufinden. Sie würden für eine vollständige Liberalisierung von Betäubungsmitteln eintreten und gleichzeitig jegliche sozialstaatliche (nicht jedoch private) Intervention zugunsten von Drogensüchtigen ablehnen, da die staatliche Wohlfahrt im Vergleich zur privaten ineffizienter ist. Als prominenter Vertreter dieser Position gilt Milton Friedman (siehe Interview in: NZZ-Folio 1992: 36-40).

⁴¹ Der Wertebereich pro Item reicht von 1 "völlig einverstanden" bis 5 "überhaupt nicht einverstanden". Die ersten beiden Items sind jeweils in die positive Richtung (pro Liberalisierung, pro Betäubungsmittelabgabe) formuliert, die beiden folgenden in die negative Richtung. Aus diesem Grund mussten die Werte der Items drei und vier (rsp. sieben und acht) vor der Addition invertiert werden. Nach Addition und dann Division durch vier (Anzahl Items) entsteht ein Index für die Einstellung der Organisation bezüglich Legalisierung rsp. Abgabe von Betäubungsmitteln.

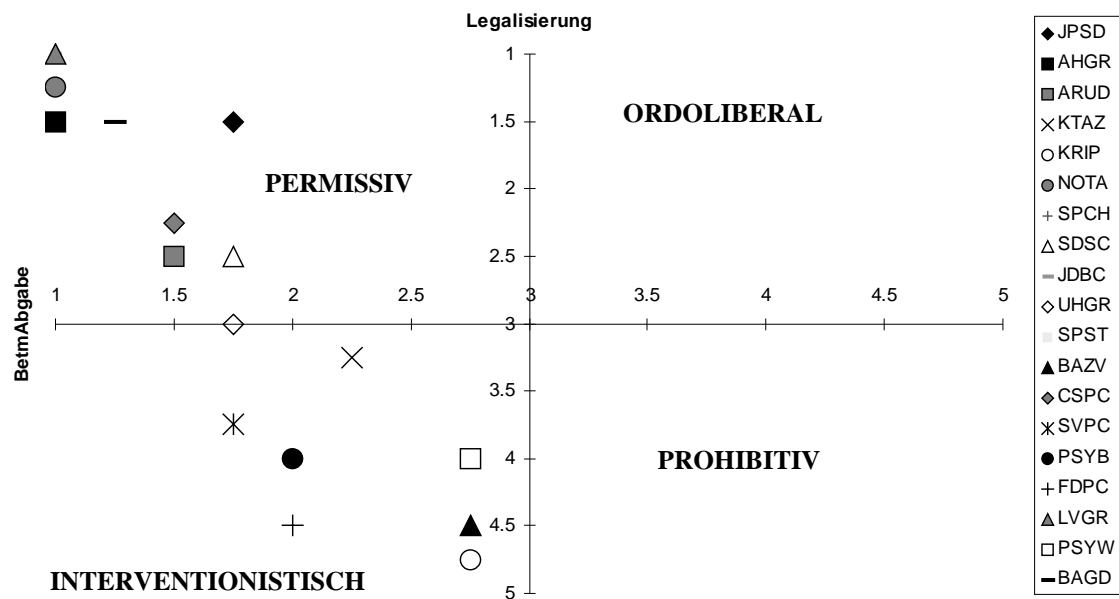
Die Organisationen in der als interventionistisch bezeichneten Koalition sind hinsichtlich der Legalisierung von Betäubungsmitteln durchwegs skeptisch bis ablehnend eingestellt. Sie unterscheiden sich hinsichtlich dieser Dimension nicht von der prohibitiven Koalition angehörenden Organisationen. Ihre positive Einstellung zur Betäubungsmittelabgabe ist darauf zurückzuführen, dass sie Drogensüchtige insbesondere im Zusammenhang mit dem Aufkommen von HIV/Aids als Kranke betrachten, die notgedrungen und im Interesse der Gesellschaft einer medizinischen Dienstleistung bedürfen. Es gehört nach dieser Auffassung in einer sozialstaatlich organisierten Gesellschaft dazu, auch diesen Menschen Hilfe zukommen zu lassen. Deswegen muss jedoch der Konsum von Betäubungsmitteln noch lange nicht gutgeheissen werden.

Drogenpolitische Koalitionen im Politiknetzwerk Bern



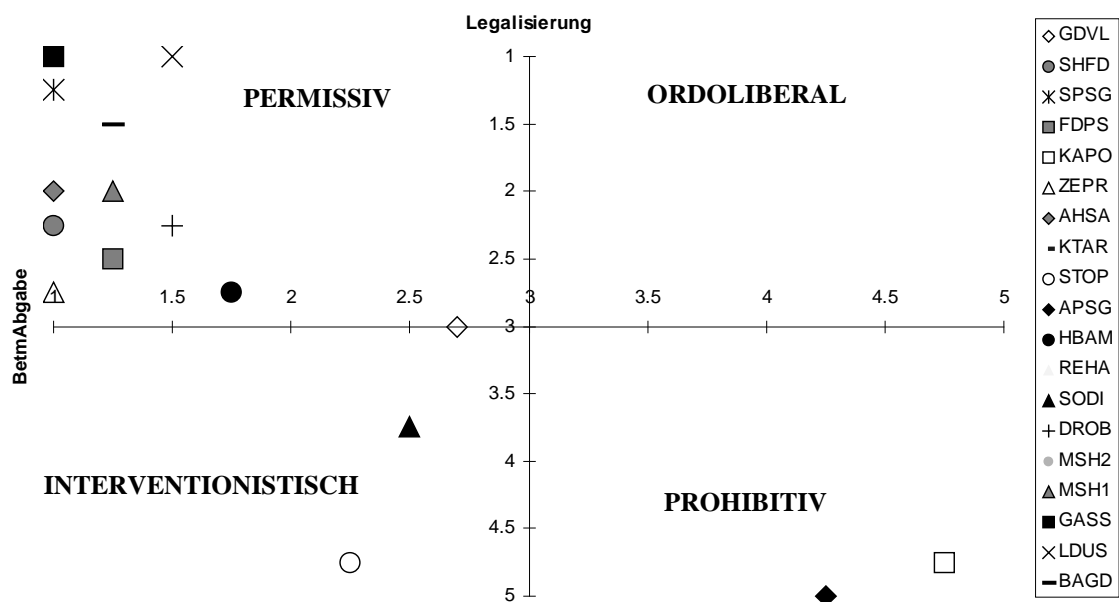
Nicht eingezeichnet wegen fehlender Daten: Kantonsarzt

Drogenpolitische Koalitionen im Politiknetzwerk Chur



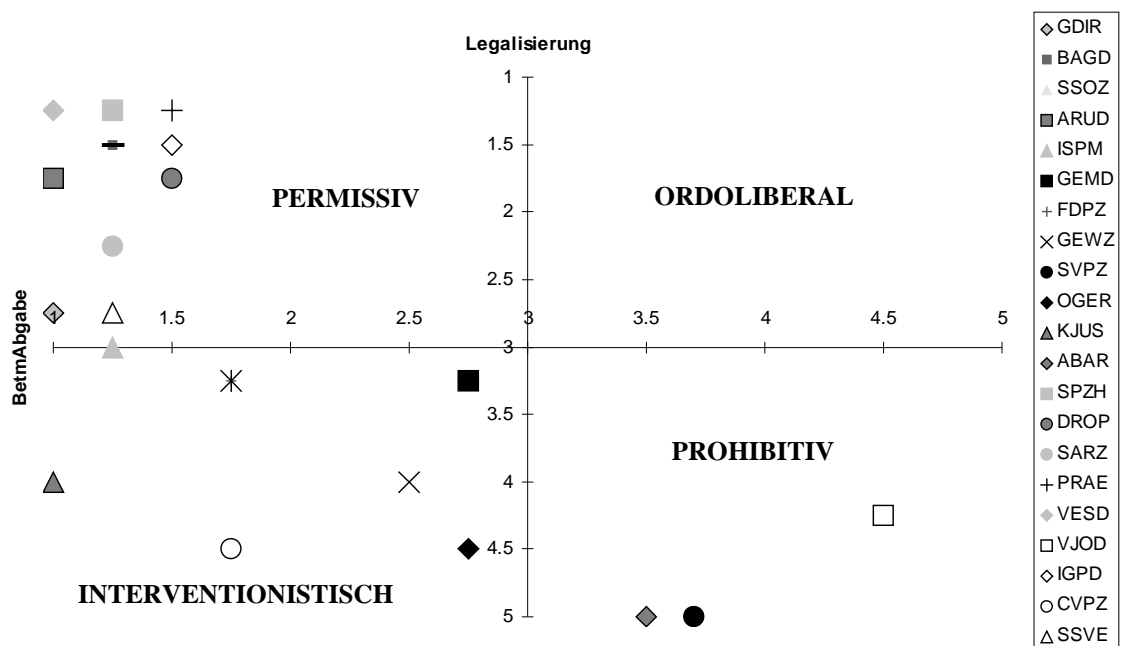
Nicht eingezeichnet wegen fehlender Daten: Staatsanwaltschaft Graubünden, Stadtpolizei Chur, Trägerverein Suchtprävention.

Drogenpolitische Koalitionen im Politiknetzwerk St. Gallen



Nicht eingezeichnet wegen fehlender Daten: Kantonale Psychiatrische Klinik Wil SG.

Drogenpolitische Koalitionen im Politiknetzwerk Zürich



Nicht eingezeichnet wegen fehlender Daten: Sozialwerke Pfarrer Ernst Sieber, Staatsanwaltschaft Kanton ZH, Polizeidirektion Stadt Zürich, Fürsorgeamt Stadt Zürich, Kantonspolizei Zürich, Kantonsarzt, Statthalteramt Bezirk Zürich, Aids-Hilfe Schweiz, Ärztesgesellschaft Kanton ZH.

Anhang 7: Netzwerkdatendätze

Drogen-Politiknetzwerk Bern: Informationsaustausch-Matrix

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1 CONT	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	
2 FUER	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	
3 SPOL	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	
4 GEFB	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1
5 JUAS	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	
6 JUAB	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	
7 KODA	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0
8 FDPS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
9 SPSB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
10 KARZ	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
11 PLUS	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0

Drogen-Politiknetzwerk Bern: Pearson-Korrelationsmatrix

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
CONT	1.000	-0.350	-0.316	0.800	0.060	-0.158	0.500	0.000	0.000	0.189	-0.250
FUER	-0.350	1.000	0.000	-0.158	0.500	0.316	0.100	0.000	0.000	-0.158	0.060
SPOL	-0.316	0.000	1.000	0.316	0.661	0.316	-0.316	0.000	0.000	-0.250	-0.189
GEFB	0.800	-0.158	0.316	1.000	0.478	0.100	0.316	0.000	0.000	0.060	-0.316
JUAS	0.060	0.500	0.661	0.478	1.000	0.395	0.060	0.000	0.000	-0.378	-0.286
JUAB	-0.158	0.316	0.316	0.100	0.395	1.000	0.316	0.000	0.000	0.632	0.478
KODA	0.500	0.100	-0.316	0.316	0.060	0.316	1.000	0.000	0.000	0.756	0.598
FDPS	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	1.000	0.000	0.000
SPSB	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	1.000	0.000	0.000
KARZ	0.189	-0.158	-0.250	0.060	-0.378	0.632	0.756	0.000	0.000	1.000	0.756
PLUS	-0.250	0.060	-0.189	-0.316	-0.286	0.478	0.598	0.000	0.000	0.756	1.000

Drogen-Politiknetzwerk Chur: Informationsaustausch-Matrix

											1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1	JPSD	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1
2	AHGR	1	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
3	STAG	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
4	ARUD	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
5	KTAZ	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0
6	KRIP	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	NOTA	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
8	SPCH	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	SDSC	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
10	JDBC	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	UHGR	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	SPST	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	STAP	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	BAZV	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
15	CSPC	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	SVPC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	PSYB	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
18	FDPC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19	LVGR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	PSYW	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
21	BAGD	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Drogen-Politiknetzwerk Chur: Korrelationsmatrix

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	JPSD	AHGR	STAG	ARUD	KTAZ	KRIP	NOTA	SPCH	SDSC	JDBC
1 JPSD	1.000	0.406	0.205	-0.278	0.406	0.205	0.357	0.122	0.259	0.259
2 AHGR	0.406	1.000	0.268	0.205	0.026	0.268	0.623	0.309	0.408	0.327
3 STAG	0.205	0.268	1.000	0.069	0.505	0.604	0.016	-0.102	0.484	0.130
4 ARUD	-0.278	0.205	0.069	1.000	0.039	0.069	0.278	0.000	0.278	0.571
5 KTAZ	0.406	0.026	0.505	0.039	1.000	0.136	0.185	-0.180	0.408	0.141
6 KRIP	0.205	0.268	0.604	0.069	0.136	1.000	0.016	-0.102	0.130	0.130
7 NOTA	0.357	0.623	0.016	0.278	0.185	0.016	1.000	0.347	0.397	0.397
8 SPCH	0.122	0.309	-0.102	0.000	-0.180	-0.102	0.347	1.000	-0.122	-0.122
9 SDSC	0.259	0.408	0.484	0.278	0.408	0.130	0.397	-0.122	1.000	0.367
10 JDBC	0.259	0.327	0.130	0.571	0.141	0.130	0.397	-0.122	0.367	1.000
11 UHGR	0.205	0.136	0.208	0.397	0.268	0.208	0.327	-0.102	0.130	0.839
12 SPST	0.205	0.567	0.208	0.069	-0.031	0.208	0.327	-0.102	0.130	0.322
13 STAP	0.141	0.094	0.322	0.184	0.449	0.687	0.136	-0.081	0.244	0.244
14 BAZV	0.259	0.408	0.839	-0.015	0.637	0.484	0.205	-0.122	0.683	0.050
15 CSPC	0.122	0.309	-0.102	0.000	-0.180	-0.102	0.347	1.000	-0.122	-0.122
16 SVPC	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
17 PSYB	0.406	0.269	0.567	0.287	0.513	0.268	0.365	-0.180	0.637	0.408
18 FDPC	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
19 LVGR	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
20 PSYW	0.357	0.185	0.574	-0.149	0.623	0.327	0.269	-0.160	0.397	-0.073
21 BAGD	0.000	0.309	0.544	0.394	0.309	0.544	0.347	-0.056	0.456	0.456

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

11 UHGR	12 SPST	13 STAP	14 BAZV	15 CSPC	16 SVPC	17 PSYB	18 FDPC	19 LVGR	20 PSYW	21 BAGD

0.205	0.205	0.141	0.259	0.122	0.000	0.406	0.000	0.000	0.357	0.000
0.136	0.567	0.094	0.408	0.309	0.000	0.269	0.000	0.000	0.185	0.309
0.208	0.208	0.322	0.839	-0.102	0.000	0.567	0.000	0.000	0.574	0.544
0.397	0.069	0.184	-0.015	0.000	0.000	0.287	0.000	0.000	-0.149	0.394
0.268	-0.031	0.449	0.637	-0.180	0.000	0.513	0.000	0.000	0.623	0.309
0.208	0.208	0.687	0.484	-0.102	0.000	0.268	0.000	0.000	0.327	0.544
0.327	0.327	0.136	0.205	0.347	0.000	0.365	0.000	0.000	0.269	0.347
-0.102	-0.102	-0.081	-0.122	1.000	0.000	-0.180	0.000	0.000	-0.160	-0.056
0.130	0.130	0.244	0.683	-0.122	0.000	0.637	0.000	0.000	0.397	0.456
0.839	0.322	0.244	0.050	-0.122	0.000	0.408	0.000	0.000	-0.073	0.456
1.000	0.441	0.322	0.130	-0.102	0.000	0.268	0.000	0.000	0.016	0.544
0.441	1.000	0.322	0.130	-0.102	0.000	-0.031	0.000	0.000	0.016	0.544
0.322	0.322	1.000	0.244	-0.081	0.000	0.094	0.000	0.000	0.136	0.687
0.130	0.130	0.244	1.000	-0.122	0.000	0.637	0.000	0.000	0.725	0.456
-0.102	-0.102	-0.081	-0.122	1.000	0.000	-0.180	0.000	0.000	-0.160	-0.056
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	1.000	0.000	0.000
0.268	-0.031	0.094	0.637	-0.180	0.000	1.000	0.000	0.000	0.623	0.309
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	1.000	0.000	0.000
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	1.000	0.000	0.000
0.016	0.016	0.136	0.725	-0.160	0.000	0.623	0.000	0.000	1.000	0.347
0.544	0.544	0.687	0.456	-0.056	0.000	0.309	0.000	0.000	0.347	1.000

Drogen-Politiknetzwerk St. Gallen: Informationsaustausch-Matrix

												1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1	GDVL	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1
2	SHFD	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
3	SPSG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	FDPS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	CVPS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	KAPO	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
7	ZEPR	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1
8	AHSA	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
9	KTAR	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1
10	STOP	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
11	APSG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	HBAM	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1
13	KPKW	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
14	REHA	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	SODI	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1
16	DROB	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0
17	MSH2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
18	MSH1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19	GASS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
20	LDUS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	BAGD	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0

Drogen-Politiknetzwerk St. Gallen: Korrelationsmatrix

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	GDVL	SHFD	SPSG	FDPS	CVPS	KAPO	ZEPR	AHSA	KTAR	STOP
1 GDVL	1.000	0.394	0.000	0.000	0.000	0.397	0.269	0.069	-0.049	0.327
2 SHFD	0.394	1.000	0.000	0.000	0.000	0.664	-0.233	0.244	0.094	0.322
3 SPSG	0.000	0.000	1.000	1.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
4 FDPS	0.000	0.000	1.000	1.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
5 CVPS	0.000	0.000	1.000	1.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
6 KAPO	0.397	0.664	0.000	0.000	0.000	1.000	-0.073	0.367	0.141	0.322
7 ZEPR	0.269	-0.233	0.000	0.000	0.000	-0.073	1.000	0.397	0.108	0.016
8 AHSA	0.069	0.244	0.000	0.000	0.000	0.367	0.397	1.000	0.141	-0.224
9 KTAR	-0.049	0.094	0.000	0.000	0.000	0.141	0.108	0.141	1.000	0.136
10 STOP	0.327	0.322	0.000	0.000	0.000	0.322	0.016	-0.224	0.136	1.000
11 APSG	0.000	0.000	1.000	1.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
12 HBAM	0.535	0.402	0.000	0.000	0.000	0.268	0.287	0.567	0.454	0.215
13 KPKW	0.327	0.322	0.000	0.000	0.000	0.484	0.327	0.130	0.136	0.604
14 REHA	-0.160	-0.081	0.000	0.000	0.000	-0.122	0.000	0.456	0.309	-0.102
15 SODI	0.535	0.309	0.000	0.000	0.000	0.567	0.109	0.083	0.185	0.449
16 DROB	0.026	-0.233	0.000	0.000	0.000	-0.073	0.457	0.397	0.108	0.016
17 MSH2	-0.294	-0.149	0.000	0.000	0.000	-0.224	0.327	0.130	0.136	0.208
18 MSH1	0.000	0.000	1.000	1.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
19 GASS	-0.233	-0.118	0.000	0.000	0.000	-0.177	0.136	0.244	0.449	-0.149
20 LDUS	0.000	0.000	1.000	1.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
21 BAGD	0.278	0.574	0.000	0.000	0.000	0.571	0.278	0.571	0.205	0.397

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
APSG	HBAM	KPKW	REHA	SODI	DROB	MSH2	MSH1	GASS	IDUS	BAGD
0.000	0.535	0.327	-0.160	0.535	0.026	-0.294	0.000	-0.233	0.000	0.278
0.000	0.402	0.322	-0.081	0.309	-0.233	-0.149	0.000	-0.118	0.000	0.574
1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000
1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000
1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000
0.000	0.268	0.484	-0.122	0.567	-0.073	-0.224	0.000	-0.177	0.000	0.571
0.000	0.287	0.327	0.000	0.109	0.457	0.327	0.000	0.136	0.000	0.278
0.000	0.567	0.130	0.456	0.083	0.397	0.130	0.000	0.244	0.000	0.571
0.000	0.454	0.136	0.309	0.185	0.108	0.136	0.000	0.449	0.000	0.205
0.000	0.215	0.604	-0.102	0.449	0.016	0.208	0.000	-0.149	0.000	0.397
1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000
0.000	1.000	0.094	0.276	0.321	0.039	-0.077	0.000	0.055	0.000	0.408
0.000	0.094	1.000	-0.102	0.449	0.327	0.208	0.000	-0.149	0.000	0.725
0.000	0.276	-0.102	1.000	-0.201	0.347	-0.102	0.000	-0.081	0.000	0.394
0.000	0.321	0.449	-0.201	1.000	-0.121	-0.077	0.000	-0.293	0.000	0.408
0.000	0.039	0.327	0.347	-0.121	1.000	0.574	0.000	0.394	0.000	0.365
0.000	-0.077	0.208	-0.102	-0.077	0.574	1.000	0.000	0.687	0.000	0.069
1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000
0.000	0.055	-0.149	-0.081	-0.293	0.394	0.687	0.000	1.000	0.000	-0.205
1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000
0.000	0.408	0.725	0.394	0.408	0.365	0.069	0.000	-0.205	0.000	1.000

Drogen-Politiknetzwerk Zürich: Informationsaustausch-Matrix

[illegible]

Drogen-Politiknetzwerk Zürich: Korrelationsmatrix

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	GDIR	BAGD	SSOZ	SIEB	KSTA	ARUD	ISPM	GEMD	SPOL	FDPZ
1 GDIR	1.000	-0.033	0.301	-0.026	-0.134	0.269	0.312	0.000	-0.018	0.000
2 BAGD	-0.033	1.000	0.167	0.176	0.015	0.224	0.111	0.337	0.079	0.000
3 SSOZ	0.301	0.167	1.000	0.176	0.247	0.315	0.479	0.337	0.342	0.000
4 SIEB	-0.026	0.176	0.176	1.000	0.088	0.224	0.088	0.415	0.149	0.000
5 KSTA	-0.134	0.015	0.247	0.088	1.000	-0.196	0.135	0.473	0.850	0.000
6 ARUD	0.269	0.224	0.315	0.224	-0.196	1.000	0.294	-0.093	-0.167	0.000
7 ISPM	0.312	0.111	0.479	0.088	0.135	0.294	1.000	0.473	0.196	0.000
8 GEMD	0.000	0.337	0.337	0.415	0.473	-0.093	0.473	1.000	0.557	0.000
9 SPOL	-0.018	0.079	0.342	0.149	0.850	-0.167	0.196	0.557	1.000	0.000
10 FDPZ	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000
11 GEWZ	0.174	0.169	0.169	0.598	0.288	-0.134	0.288	0.695	0.356	0.000
12 SVPZ	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000
13 FUER	0.250	0.604	0.200	0.149	0.196	-0.167	0.356	0.557	0.259	0.000
14 OGER	0.234	-0.147	0.169	-0.120	0.557	-0.134	-0.105	-0.050	0.356	0.000
15 KJUS	0.343	-0.216	0.015	-0.175	0.259	0.049	0.135	-0.073	0.356	0.000
16 KPOL	0.200	0.024	-0.079	-0.067	0.604	-0.113	0.207	0.308	0.484	0.000
17 ABAR	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000
18 KARZ	0.060	0.315	0.118	0.224	0.539	-0.200	0.149	0.371	0.667	0.000
19 SPZH	-0.199	0.484	0.169	0.598	0.288	0.200	0.288	0.695	0.356	0.000
20 DROP	0.162	0.337	-0.102	-0.083	-0.073	0.371	-0.073	-0.034	-0.062	0.000
21 SARZ	0.312	0.015	0.015	0.196	0.135	0.049	0.423	0.473	0.196	0.000
22 PRAE	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000
23 VESD	-0.033	0.375	0.441	0.388	0.015	0.671	0.247	0.337	0.079	0.000
24 HALT	0.174	0.169	0.484	0.239	0.681	-0.134	0.288	0.695	0.802	0.000
25 AHZH	-0.026	0.811	0.049	0.280	0.088	0.351	0.088	0.415	0.149	0.000
26 VJOD	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000
27 AERZ	0.162	-0.102	-0.102	0.000	-0.073	-0.093	-0.073	-0.034	-0.062	0.000
28 CVPZ	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000
29 SSVE	0.234	0.371	0.371	-0.120	-0.105	0.200	0.288	-0.050	-0.089	0.000
30 ZAJP	0.323	0.167	0.255	0.049	-0.216	0.671	0.015	-0.102	-0.184	0.000
31 CITY	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000
32 IGPD	0.060	0.709	0.000	0.351	0.049	0.280	0.049	0.371	0.111	0.000

(Fortsetzung)

11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
GEWZ	SVPZ	FUER	OGER	KJUS	KPOL	ABAR	KARZ	SPZH	DROP	SARZ
0.174	0.000	0.250	0.234	0.343	0.200	0.000	0.060	-0.199	0.162	0.312
0.169	0.000	0.604	-0.147	-0.216	0.024	0.000	0.315	0.484	0.337	0.015
0.169	0.000	0.200	0.169	0.015	-0.079	0.000	0.118	0.169	-0.102	0.015
0.598	0.000	0.149	-0.120	-0.175	-0.067	0.000	0.224	0.598	-0.083	0.196
0.288	0.000	0.196	0.557	0.259	0.604	0.000	0.539	0.288	-0.073	0.135
-0.134	0.000	-0.167	-0.134	0.049	-0.113	0.000	-0.200	0.200	0.371	0.049
0.288	0.000	0.356	-0.105	0.135	0.207	0.000	0.149	0.288	-0.073	0.423
0.695	0.000	0.557	-0.050	-0.073	0.308	0.000	0.371	0.695	-0.034	0.473
0.356	0.000	0.259	0.356	0.356	0.484	0.000	0.667	0.356	-0.062	0.196
0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000
1.000	0.000	0.356	-0.071	-0.105	0.141	0.000	0.535	0.464	-0.050	0.557
0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000
0.356	0.000	1.000	-0.089	-0.131	0.302	0.000	0.389	0.356	-0.062	0.196
-0.071	0.000	-0.089	1.000	0.681	0.337	0.000	0.200	-0.071	-0.050	-0.105
-0.105	0.000	-0.131	0.681	1.000	0.604	0.000	0.149	-0.105	-0.073	0.135
0.141	0.000	0.302	0.337	0.604	1.000	0.000	0.176	0.141	-0.112	0.207
0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000
0.535	0.000	0.389	0.200	0.149	0.176	0.000	1.000	0.200	-0.093	0.149
0.464	0.000	0.356	-0.071	-0.105	0.141	0.000	0.200	1.000	-0.050	0.288
-0.050	0.000	-0.062	-0.050	-0.073	-0.112	0.000	-0.093	-0.050	1.000	-0.073
0.557	0.000	0.196	-0.105	0.135	0.207	0.000	0.149	0.288	-0.073	1.000
0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000
0.169	0.000	0.079	-0.147	-0.216	-0.154	0.000	0.118	0.484	0.000	0.015
0.464	0.000	0.356	0.464	0.288	0.337	0.000	0.535	0.464	-0.050	0.288
0.239	0.000	0.447	-0.120	-0.175	0.135	0.000	0.224	0.598	0.415	0.088
0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000
-0.050	0.000	-0.062	-0.050	-0.073	-0.112	0.000	-0.093	-0.050	-0.034	0.473
0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000
-0.071	0.000	0.356	-0.071	-0.105	0.141	0.000	-0.134	-0.071	-0.050	-0.105
-0.147	0.000	-0.184	-0.147	-0.216	-0.333	0.000	-0.079	-0.093	0.337	0.015
0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000
0.200	0.000	0.389	-0.134	-0.196	0.075	0.000	0.167	0.535	0.371	0.294

(Fortsetzung)

22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32
PRAE	VESD	HALT	AHZH	VJOD	AERZ	CVPZ	SSVE	ZAJP	CITY	IGPD
0.000	-0.033	0.174	-0.026	0.000	0.162	0.000	0.234	0.323	0.000	0.060
0.000	0.375	0.169	0.811	0.000	-0.102	0.000	0.371	0.167	0.000	0.709
0.000	0.441	0.484	0.049	0.000	-0.102	0.000	0.371	0.255	0.000	0.000
0.000	0.388	0.239	0.280	0.000	0.000	0.000	-0.120	0.049	0.000	0.351
0.000	0.015	0.681	0.088	0.000	-0.073	0.000	-0.105	-0.216	0.000	0.049
0.000	0.671	-0.134	0.351	0.000	-0.093	0.000	0.200	0.671	0.000	0.280
0.000	0.247	0.288	0.088	0.000	-0.073	0.000	0.288	0.015	0.000	0.049
0.000	0.337	0.695	0.415	0.000	-0.034	0.000	-0.050	-0.102	0.000	0.371
0.000	0.079	0.802	0.149	0.000	-0.062	0.000	-0.089	-0.184	0.000	0.111
1.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000	0.000	1.000	0.000
0.000	0.169	0.464	0.239	0.000	-0.050	0.000	-0.071	-0.147	0.000	0.200
1.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000	0.000	1.000	0.000
0.000	0.079	0.356	0.447	0.000	-0.062	0.000	0.356	-0.184	0.000	0.389
0.000	-0.147	0.464	-0.120	0.000	-0.050	0.000	-0.071	-0.147	0.000	-0.134
0.000	-0.216	0.288	-0.175	0.000	-0.073	0.000	-0.105	-0.216	0.000	-0.196
0.000	-0.154	0.337	0.135	0.000	-0.112	0.000	0.141	-0.333	0.000	0.075
1.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000	0.000	1.000	0.000
0.000	0.118	0.535	0.224	0.000	-0.093	0.000	-0.134	-0.079	0.000	0.167
0.000	0.484	0.464	0.598	0.000	-0.050	0.000	-0.071	-0.093	0.000	0.535
0.000	0.000	-0.050	0.415	0.000	-0.034	0.000	-0.050	0.337	0.000	0.371
0.000	0.015	0.288	0.088	0.000	0.473	0.000	-0.105	0.015	0.000	0.294
1.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000	0.000	1.000	0.000
0.000	1.000	0.169	0.539	0.000	-0.102	0.000	0.169	0.583	0.000	0.447
0.000	0.169	1.000	0.239	0.000	-0.050	0.000	-0.071	-0.147	0.000	0.200
0.000	0.539	0.239	1.000	0.000	-0.083	0.000	0.239	0.294	0.000	0.894
1.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000	0.000	1.000	0.000
0.000	-0.102	-0.050	-0.083	0.000	1.000	0.000	-0.050	0.337	0.000	0.371
1.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000	0.000	1.000	0.000
0.000	0.169	-0.071	0.239	0.000	-0.050	0.000	1.000	0.169	0.000	0.200
0.000	0.583	-0.147	0.294	0.000	0.337	0.000	0.169	1.000	0.000	0.447
1.000	0.000	0.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000	0.000	1.000	0.000
0.000	0.447	0.200	0.894	0.000	0.371	0.000	0.200	0.447	0.000	1.000

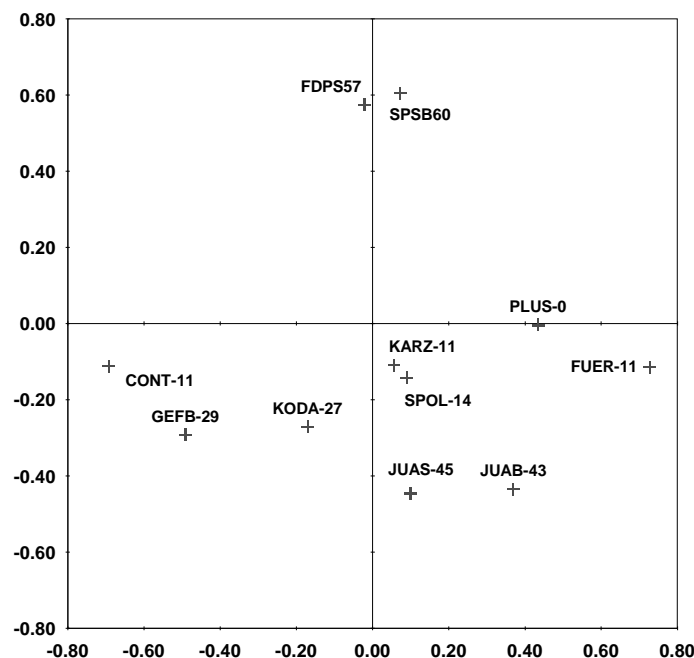
Anhang 8: Hierarchische Clusteranalyse und Multidimensional Scaling (MDS)

Politiknetzwerk Bern

Hierarchical Clustering der Pearson-Korrelations-Matrix⁴²

		S	J	F	J	C	G	S	F	K	K	P
		P	U	U	U	O	E	P	D	O	A	L
		O	A	E	A	N	F	S	P	D	R	U
		L	S	R	B	T	B	B	S	A	Z	S
											1	1
Level		3	5	2	6	1	4	9	8	7	0	1
-----		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.0000		.	.	.	.	.	.	XXX	.	.	.	.
0.8000		.	.	.	.	XXX	XXX	XXX	.	.	.	.
0.7559		.	.	.	.	XXX	XXX	XXX	XXX	.	.	.
0.6614		XXX	.	.	.	XXX	XXX	XXX	XXX	.	.	.
0.5976		XXX	.	.	.	XXX	XXX	XXXXX	XXXXX	.	.	.
0.3162		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXXXX	XXXXX	.	.	.
0.0000		XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXX	XXXXX	.	.	.
-0.3162		XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXXXXX	XXXXX	XXXXX	.	.	.
-0.3780		XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXX	XXXXX	.	.	.

MDS der Pearson-Korrelations-Matrix⁴³



⁴² Mit UCINET 5 for Windows: Complete Link, Similarities.

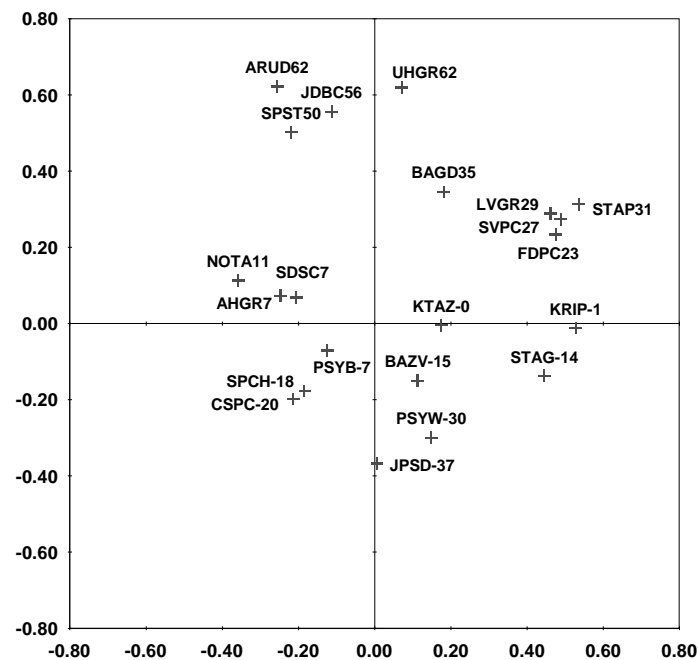
⁴³ Mit UCINET 5 for Windows: Metric, Gower, Similarities, 3-dimensional, Stress=0.098, 6 Iterations.

Politiknetzwerk Chur

Hierarchical Clustering der Pearson-Korrelations-Matrix

	S	J	A	N	S	C	S	P	K	B	P	A	J	U	S	F	L	S	K	S	B
	P	P	H	O	P	S	D	S	T	A	S	R	D	H	V	D	V	T	R	T	A
	S	S	G	T	C	P	S	Y	A	Z	Y	U	B	G	P	P	G	A	I	A	G
	T	D	R	A	H	C	C	B	Z	V	W	D	C	R	C	C	R	G	P	P	D
	1					1		1		1	2		1	1	1	1	1		1	2	
Level	2	1	2	7	8	5	9	7	5	4	0	4	0	1	6	8	9	3	6	3	1
-----	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.0000	XXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXX	.	.	.	.	.	.
0.8385	XXX	.	.	.	.	.	.	.	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXX	.	.	.	.	.
0.7246	XXX	.	.	.	XXX	.	XXX	XXXXXX	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXX	.	.	.	.	.
0.6374	XXX	XXX	.	XXX	.	XXX	XXXXXX	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXX	.	.	.	.	.
0.6225	.	.	XXX	XXX	XXX	XXXXXX	.	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXX	.	.	.	.	.
0.5443	.	.	XXX	XXX	XXX	XXXXXX	.	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXX	XXX	.	.	.	.
0.4060	.	XXXXXX	XXX	XXX	XXX	XXXXXX	.	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXX	XXX	.	.	.	.
0.3968	.	XXXXXX	XXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
0.3218	.	XXXXXX	XXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
0.1409	.	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
0.0000	.	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
-0.0154	.	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
-0.0808	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
-0.1489	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
-0.2620	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX

MDS der Korrelations-Matrix (Pearson)

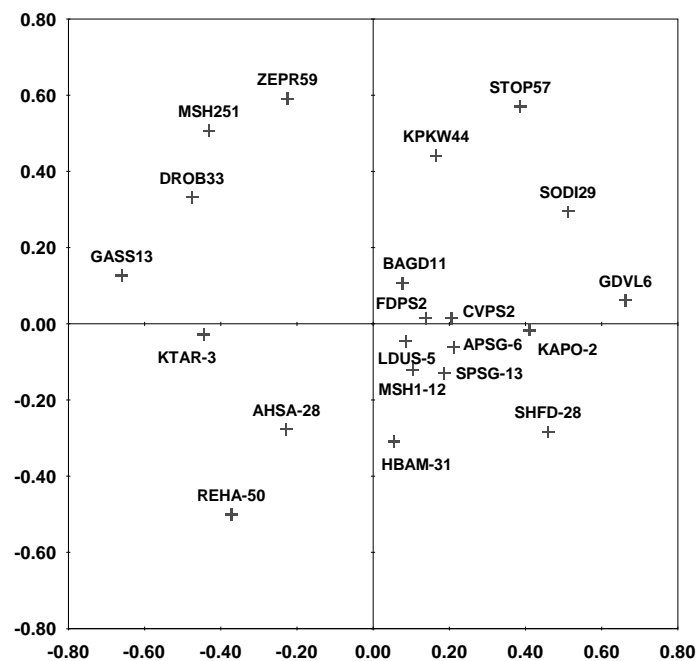


Politiknetzwerk St. Gallen

Hierarchical Clustering der Pearson-Korrelations-Matrix

	Z	D	M	G	A	H	K	R	C	A	M	S	F	L	G	S	S	K	S	K	B
	E	R	S	A	H	B	T	E	V	P	S	P	D	D	D	O	H	A	T	P	A
	P	O	H	S	S	A	A	H	P	S	H	S	P	U	V	D	F	P	O	K	G
	R	B	2	S	A	M	R	A	S	G	1	G	S	S	L	I	D	O	P	W	D
	1	1	1		1		1	1	1	1		2		1				1	1	2	
Level	7	6	7	9	8	2	9	4	5	1	8	3	4	0	1	5	2	6	0	3	1
-----	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.0000	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
0.7246	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXX	.
0.6872	.	.	XXX	.	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXX	.
0.6642	.	.	XXX	.	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXX	.	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.
0.5669	.	.	XXX	XXX	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXX	.	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.
0.5347	.	.	XXX	XXX	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXX	XXX	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX
0.4571	XXX	XXX	XXX	XXX	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXX	XXX	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX
0.3968	XXX	XXX	XXX	XXX	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXX	XXX	XXX	XXXXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.
0.3218	XXX	XXX	XXX	XXX	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXX	XXX	XXXXXXXXXXXXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX	.	XXX
0.3086	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX
0.2777	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX
0.1409	XXX	XXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX
0.1359	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX
0.0000	XXXXXXXXX	XXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
-0.1021	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
-0.2942	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

MDS der Pearson-Korrelations-Matrix



Politiknetzwerk Zürich

Hierarchical Clustering der Pearson-Korrelations-Matrix

	O	K	K	K	S	H	C	A	F	S	P	C	V	A	G	S	I	S	D	A	V	Z	S	S	G	G	S	F	B	A	I	
	G	J	P	A	S	P	A	I	B	D	V	R	V	J	E	D	S	S	S	R	R	E	A	I	P	E	E	A	U	A	H	G
	E	U	O	R	T	O	L	T	A	P	P	A	P	O	R	I	O	P	V	O	U	S	J	E	Z	M	W	R	E	G	Z	P
	R	S	L	Z	A	L	T	Y	R	Z	Z	E	Z	D	Z	R	Z	M	E	P	D	D	P	B	H	D	Z	Z	R	D	H	D
	1	1	1	1			2	3	1	1	1	2	2	2	2				2	2		2	3	1		1	2	1		2	3	
Level	4	5	6	8	5	9	4	1	7	0	2	2	8	6	7	1	3	7	9	0	6	3	0	4	9	8	1	1	3	2	5	2
-----	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.0000	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
0.8944	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXX
0.8498	.	.	.	.	XXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXX
0.7093	.	.	.	.	XXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXX
0.6948	.	.	.	.	XXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXX	.	.	.	.	XXXXXX
0.6814	XXX	.	.	.	XXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXX	.	.	.	.	.	XXXXXX
0.6708	XXX	.	.	.	XXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXX	.	.	.	XXX	.	.	.	.	.	.	XXXXXX
0.5976	XXX	.	.	.	XXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXX	.	XXX	XXX	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXX
0.5833	XXX	.	.	.	XXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXX	XXX	XXX	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXX
0.5345	XXX	.	.	.	XXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXX	XXX	XXX	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXX
0.4791	XXX	.	.	.	XXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXX	.	XXXXXX	XXX	XXX	.	.	.	.	.	.	XXXXXX
0.4734	XXX	.	.	.	XXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXX	.	XXXXXX	XXX	XXXXXX	.	.	.	.	.	.	XXXXXX
0.3889	XXX	.	.	.	XXXXXX	XXX	.	XXXXXX	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX
0.3366	XXXXXX	.	.	.	XXXXXX	XXX	.	XXXXXX	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX
0.3007	XXXXXX	.	.	.	XXXXXX	XXXXXX	.	XXXXXX	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX
0.2337	XXXXXX	.	.	.	XXXXXX	XXXXXX	.	XXXXXX	XXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX
0.1961	XXXXXX	.	.	.	XXXXXX	XXXXXX	.	XXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXX
0.1491	XXXXXXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXX	XXXXXX	.	XXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXX
0.0155	XXXXXXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXX	XXXXXX	.	XXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
0.0000	XXXXXXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
-0.1024	XXXXXXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
-0.1985	XXXXXXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
-0.3327	XXXXXXXXXXXXXXXX	.	.	.	XXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	.	.	.	.	.	.	.	.	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

MDS der Pearson-Korrelations-Matrix

